

UNIVERSITE DE PARIS — FACULTE DE DROIT

THESE DE DOCTORAT

L'Œuvre Financière de Rouvier

Présentée et soutenue le 12 décembre 1941, à 13 h. 30

PAR

Bernard SOURDILLE

JURY :

Président : M. MESTRE.

Suffragants :

MM. LAFERRIERE, *professeur.*

LAUFENBURGER, *professeur.*

PARIS

LES EDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON ET C^{ie}

158-160, RUE SAINT-JACQUES

1941

UNIVERSITE DE PARIS — FACULTE DE DROIT

THESE DE DOCTORAT

L'Œuvre Financière de Rouvier

Présentée et soutenue le 12 décembre 1941, à 13 h. 30

PAR

Bernard SOURDILLE

JURY :

Président : M. MESTRE.

Suffragants :

MM. LAFERRIERE, *professeur*.

LAUFENBURGER, *professeur*.

PARIS

LES EDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON ET C^{ie}

158-160, RUE SAINT-JACQUES

1941

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A LA MEMOIRE DE MON PERE

A MA MERE

INTRODUCTION

Cette étude a pour but de retracer une œuvre de redressement financier remarquable par son unité de vue, sa continuité et ses heureuses conséquences.

Celui qui en fut le promoteur, Rouvier, personnalité assez curieuse, était né à Aix en 1842, et, sur ses origines, des bruits très divers ont couru. Barrès, qui ne l'aimait pas et qui écrira : « M. Rouvier est un malhonnête homme », le qualifie « d'Arménien transporté des quais de Marseille à Paris ». En fait, il fut commis chez Zafropoulo et c'est là sans doute que naquit sa vocation financière.

De cette obscure situation, il collabore aux journaux marseillais d'opposition à l'Empire et soutient notamment la candidature de Gambetta en 1869. Au 4 septembre 1870 ses opinions avancées lui ont valu d'être nommé Secrétaire Général du Département des Bouches-du-Rhône. Il n'y demeurera pas bien longtemps, car il sera élu député à l'Assemblée Nationale de 1871. Sa fortune électorale ne l'abandonnera jamais et, pendant trente et un ans, il conservera son écharpe de député pour l'échanger, en 1902 seulement, contre celle de Sénateur des Alpes-Maritimes.

Au physique, ses larges épaules, son tempérament sanguin, son organe puissant, tout cela modéré toutefois par une myopie prononcée, seule faiblesse de cet organisme de lutteur, ne semblaient pas le prédestiner aux

travaux patients dans le silence d'un cabinet. Il semblait plutôt qualifié pour les performances où la force et l'impétuosité jouent leur rôle. De fait, au début de sa vie politique, soulevé par la fermeté de ses opinions et l'ardeur de sa jeunesse, il lui arriva, en réunion publique, de boxer un de ses adversaires.

Ce n'est que plus tard que sa vocation financière apparaîtra au grand jour. Longtemps maintenu dans l'obscurité ou dans les emplois de second plan par la forte personnalité de Gambetta, son chef de file, il en profitera pour progresser lentement et continuellement en se perfectionnant sans cesse dans la technique des finances. Plusieurs fois Président et Rapporteur Général de la Commission du Budget, il se voit régulièrement chargé, en dehors même des questions financières, de toutes celles qui nécessitent des études laborieuses et une connaissance approfondie des affaires administratives. Voilà un travail bien fait pour calmer un tempérament trop violent, tout en fondant de solides connaissances. Finalement son autorité est à ce point reconnue, qu'il lui arrivera de recevoir ces divers mandats de ses adversaires eux-mêmes.

Il fit ses débuts ministériels dans le ministère Gambetta en 1881-1882 où lui fut confié le portefeuille du Commerce et des Colonies. Deux ans après ce rapide passage au pouvoir, il redevenait ministre du Commerce dans le Cabinet Ferry en 1884-1885, mais il n'y était pas à son affaire, et ce n'est qu'en 1887 qu'il prendra le Ministère des Finances en même temps que la Présidence du Conseil, et qu'il pourra commencer à utiliser ses talents.

Il n'en eut d'ailleurs pas le loisir plus de six mois.

L'affaire Wilson l'obligeait à démissionner pour contraindre Jules Grévy à quitter l'Elysée.

Revenu au Ministère des Finances en 1889 dans le Ministère Tirard, puis avec Freycinet, enfin avec Loubet et Ribot, il y restera jusqu'au 12 décembre 1892, date à laquelle il sera obligé de donner sa démission, au sujet de l'affaire de Panama.

Il ne se mêla plus que discrètement à la vie politique jusqu'en 1902 où il revient au Ministère des Finances dans le cabinet Combes. En 1905, à la suite de l'affaire des Fiches, il forma un nouveau ministère où il conserva le Ministère des Finances jusqu'au 17 juin, puis succède aux Affaires Etrangères à Delcassé qui avait dû démissionner au sujet de l'affaire de Tanger. Ce n'est qu'en 1906 qu'il fut mis en minorité et dut quitter le pouvoir pour n'y jamais revenir. Il devait s'éteindre à Neuilly-Saint-James, quelques années après, en 1911.

C'est de 1889 à 1892, pendant cette période de près de quatre ans où il demeura au Ministère des Finances, qu'il put entreprendre et mener à bien son œuvre financière. Economies, réformes fiscales, unification budgétaire par incorporation à l'ordinaire des dépenses extraordinaires, assainissement de la dette, telles sont les tâches auxquelles Rouvier s'attaqua, et qu'il sut mener à bien.

Dans son dernier passage au pouvoir, de 1902 à 1906, il chercha surtout à sauvegarder, sinon développer, les heureux effets de sa politique et paracheva son œuvre d'unification de la dette par la fameuse conversion de 1902.

Tout cela fut mené au milieu des luttes politiques et des nombreux scandales qui illustrent si fâcheusement

l'Histoire de la Troisième République. Le travail n'en était pas facilité et bien souvent une réforme fut proposée, ou ne le fut pas, pour des raisons étrangères à l'intérêt du Trésor.

Cette interdépendance des questions politiques et financières va nous obliger à entreprendre un rapide exposé des événements qui marquèrent la carrière politique de Rouvier avant de nous lancer dans l'étude de son œuvre financière.

Ainsi dans une première partie, étudierons-nous la carrière politique de Rouvier, tandis qu'en une seconde partie nous suivrons étape par étape son œuvre d'assainissement budgétaire et de réformes fiscales, et, qu'enfin, nous terminerons par une troisième partie portant sur son œuvre d'assainissement de la dette.

PREMIÈRE PARTIE

CARRIERE POLITIQUE DE ROUVIER

Nous ne parlerons que pour mémoire des deux premiers passages de Rouvier, d'abord au Ministère du Commerce et des Colonies, pendant la courte présence au pouvoir de Gambetta, puis au Ministère du Commerce sous la Présidence de Jules Ferry.

Rouvier, homme de finances, se trouvait assez désorienté au Commerce. En lui offrant ce portefeuille, à lui déjà spécialisé dans les questions financières, Gambetta l'avait traité avec désinvolture comme un ami sur le dévouement de qui on peut compter et qu'il n'est point utile de combler.

Dans ce domaine, qui ne présentait pour lui qu'un intérêt médiocre, Rouvier s'attaqua toutefois à l'application du programme commercial des opportunistes. Le 7 mai 1884 avait été voté un nouveau tarif douanier qui était un peu en retrait sur le régime précédent. Il laissait l'agriculture presque sans défense et devait conduire à la réaction protectionniste de 1892.

A l'aide de ce nouvel instrument de négociation, Rouvier s'attache au renouvellement des traités de commerce. Il n'aura le loisir de participer qu'à un seul arrangement, celui du 30 décembre 1881, avec la Suède

et la Norvège, et d'en préparer deux autres que signeront en février 1882 l'Espagne et la Suisse.

Deux ans après, le 14 octobre 1884, Rouvier remplace dans le Ministère Ferry, M. Hérisson, Ministre du Commerce. Il apporte dans son département, impressionné alors par les difficultés financières et la crise, son robuste optimisme de toujours. Une commission parlementaire d'enquête, nommée en 1884, devait rechercher les causes du marasme des affaires et recueillir toutes les doléances que commerçants et industriels faisaient retentir à l'envi. Convie à une manifestation annuelle des chambres syndicales, il vitupéra vigoureusement contre le « défaitisme » de ses auditeurs. S'il devait prendre à la lettre les plaintes qui lui étaient parvenues, c'en était à désespérer à tout jamais de l'avenir de l'économie française. Or, point n'était besoin d'une commission d'enquête pour constater que les plaignants continuaient leur activité et ne tombaient pas en faillite. Il concluait en signalant l'empressement de nos rivaux étrangers à utiliser pour leur propagande ces symptômes de découragement et d'impuissance. Ce dernier point préoccupait particulièrement Rouvier et son passage au Ministère du Commerce fut marqué par un développement opportun de nos services alors extrêmement rudimentaires, d'information et d'expansion.

CHAPITRE PREMIER

PREMIÈRE APPARITION AU POUVOIR (1887)

La crise ministérielle qui précède l'accès de Rouvier à la présidence du Conseil est dominée par la question boulangiste.

Celle-ci se pose alors avec plus d'acuité que jamais. Successivement Ministre de la Guerre dans les Ministères Freycinet, Sadi-Carnot et Goblet, soutenu par les radicaux, honni par la droite, le Général Boulanger jouissait déjà de la popularité tapageuse qui faillit, deux ans plus tard, le mener au pouvoir. De son fait, la difficulté de constituer un cabinet durable est telle que seule la crise qui devait précéder en 1929 la constitution du cabinet Tardieu battra son record de durée. Appelés par Jules Grévy, Freycinet, Duclerc puis Floquet échouent l'un après l'autre dans leurs efforts qui se heurtent à la résolution des Républicains modérés de voter contre un cabinet où figurerait Boulanger, alors que les radicaux s'apprêtent, au contraire, à retirer leurs voix à un Ministère d'où Boulanger serait absent.

Devant cette situation, le baron de Mackau, Président de l'Union des droites, confère avec Jules Grévy à qui il donne l'assurance, au nom d'un grand nombre de ses amis, qu'il ne combattra pas systématiquement un cabinet d'où Boulanger serait absent, et qui serait décidé

à ne pas pratiquer dans ses rapports avec la droite, une politique agressive.

Fort de cette assurance, et après plusieurs conversations avec des personnalités marquantes de la droite, Rouvier résolut de gouverner en s'appuyant sur les éléments modérés du Parlement, et, le 31 mai 1887, il se présente devant les Chambres à la tête d'un Ministère dont deux membres seulement, Barbe et De Hérédia, sont de la gauche radicale. Il a pris pour lui les Finances, qu'on n'avait jamais encore pensé à lui confier. A la Guerre, condition essentielle de l'opération, Boulanger est remplacé par le Général Ferron à qui Clemenceau refusera, à partir de ce jour, de serrer la main.

Ainsi arrivé au pouvoir, Rouvier se donne un programme d'une politique de travail et d'apaisement qui voudrait être celle d'un parti national comprenant tous les Français de bonne volonté unis sur le terrain de la République.

Mais il ne pouvait compter sur un succès d'estime semblable à ceux qu'il remportait comme financier avant de se trouver à ce poste de combat qu'était la Présidence du Conseil. Dès son premier contact avec la Chambre, il est interpellé sur sa politique générale par Jullien et Barodet au nom des groupes radicaux qui voient dans la retraite de Boulanger le résultat d'une machination des opportunistes et de la droite. La déclaration ministérielle est qualifiée « programme de piétinement sur place et de stagnation ». Millerand lui reproche de diviser la gauche et clame farouchement : « Vous êtes forcément et quoique vous disiez les protégés de la droite. Vous ne pouvez pas échapper à cette protection qui déshonore un ministère républicain ».

Rouvier riposte et jouant franc-jeu pose la question boulangiste, jusque-là passée sous silence. « Le motif de votre opposition, répond-il à ses adversaires, ce n'est pas dans notre présence au pouvoir qu'il faut le chercher, mais dans une absence : celle du Général Boulanger. Or le nouveau ministère s'est refusé à être le complice de manifestations illégales parce que, si le pouvoir civil avait reculé d'une semelle, c'en était fait de lui ». Il parvint à faire repousser un ordre du jour de défiance, et obtint l'ordre du jour pur et simple.

Il essaie alors de se mettre au travail et commence par préparer une conversion du 4 1/2 (ancien fonds) et du 4 % en 3 %, tout en élaborant un projet de budget pour l'exercice 1888. Mais il se passe peu de jours alors où ne viennent jusqu'à lui les clameurs de la rue qui fête Boulanger. Celui-ci, en effet, est resté à Paris et les manifestations en son honneur se multiplient.

Excédé, le Gouvernement prend le parti d'éloigner le Général en le nommant Commandant du 13^e Corps à Clermont-Ferrand. L'agitation augmente encore. Le 8 juillet, le départ de Boulanger à la gare de Lyon donne lieu à des scènes épiques : la foule se couchant sur les rails pour empêcher le train de partir. Le Général dut quitter Paris sur une locomotive haut-le-pied. La semaine d'après, à la revue du 14 Juillet, la foule huait Jules Grévy.

A la Chambre, naturellement, de nouvelles interpellations se déroulent, mais l'affaire prend une autre tournure. L'extrême-gauche reproche toujours à Rouvier de gouverner avec le concours de la droite, mais son chef, Clemenceau, commence à revenir de ses illusions boulangistes. Il reconnaît à la tribune que le succès du général

a été fait d'un concours de circonstances : « Sa popularité vient de la stérilité du travail parlementaire, de la rigueur du Général à frapper la Réaction, des attaques de la droite, et il appartient encore aux Chambres en prenant l'initiative de réformes inacceptables pour les monarchistes, de mériter à leur tour les sympathies qui ont été à l'ancien ministre de la Guerre, car le pays a prêté au général ce qu'il s'était vainement promis de ses représentants ».

Mais Rouvier, renouvelant ses précédentes déclarations proteste de sa ferme intention de gouverner en républicain et avec la majorité des républicains. Il invite même l'extrême-gauche à collaborer avec lui, mais en même temps il refuse de considérer la droite comme une ennemie : « C'est peut-être le langage d'un parti, dit-il, mais ce ne saurait être le langage qu'un gouvernement puisse jamais tenir ».

Finalement, comme le péril boulangiste est devenu une réalité certaine pour les républicains, le Gouvernement bénéficie, malgré sa position en porte-à-faux, de ses mesures récentes contre le général factieux et obtient facilement l'ordre du jour pur et simple.

Enfin les vacances parlementaires arrivent, et Rouvier croit pouvoir profiter d'un répit après tant de luttes. Mais voilà qu'éclate un scandale inattendu ; un trafic de décorations est découvert. Très vite les enquêteurs de police acquièrent la certitude qu'à la tête de l'association se trouve le propre gendre de Jules Grévy, Président de la République, Daniel Wilson.

La position du ministère est extrêmement délicate, car les droites profitent de l'occasion pour renouveler leurs attaques contre le régime, tandis que les gauches

s'efforcent de mettre Rouvier en difficultés. Lui essaie de temporiser. La conversion des 4 1/2 et 4 % qui est en cours, demande que les esprits restent calmes. Il ne peut toutefois empêcher la nomination d'une commission d'enquête, mais lorsque Clemenceau dépose une demande d'interpellation, il en réclame l'ajournement. Dans l'intervalle, Grévy, qu'il cherche à persuader de donner sa démission, a refusé. Finalement la Chambre refuse d'ajourner l'interpellation de Clemenceau, et Rouvier est mis en minorité.

CHAPITRE II

PRÉSENCE DE ROUVIER AU MINISTÈRE DES FINANCES DE 1889 A 1892

En renversant Rouvier, Clemenceau a ouvert une crise ministérielle, une crise présidentielle, la crise finale et la plus grave du boulangisme.

Grévy ayant quitté l'Elysée, et Sadi-Carnot étant venu prendre sa place, il fallut se préoccuper de l'agitation boulangiste qui allait toujours croissant. Successivement, les ministères Tirard et Floquet cherchent sans succès à la réduire au silence. Le général a été mis à la retraite par le gouvernement Tirard qui croyait ainsi s'en débarrasser. En fait, le remède s'avère pire que le mal car, s'il a perdu les « plumes blanches et le cheval noir » qui avaient contribué, au début de sa fortune politique, à frapper l'imagination populaire, Boulanger devient encore plus dangereux parce qu'éligible.

Son programme politique tient en un seul point : la révision de la constitution. Avant qu'il soit élu et puisse opérer lui-même, un de ses fidèles, Georges Laguerre, appuyé par Clemenceau, demande à la Chambre, le 30 mars 1888, la mise à l'ordre du jour des projets de révision. Tirard combattit sa proposition, vigoureusement soutenu par Rouvier qui prononça ce jour-là un des rares discours politiques de sa carrière. La prise en considération des propositions révisionnistes n'en

fut pas moins votée, et le ministère Tirard fut renversé.

Floquet lui succède et apprend, dès le début de son ministère, l'élection triomphale de Boulanger dans la Dordogne. Huit jours plus tard, celui-ci est à nouveau élu député du Nord à 90.000 voix de majorité.

Dès son entrée à la Chambre, Boulanger réclame la révision de la Constitution. Le 12 juillet, il réitère et tient sur le parlementarisme des propos tellement dénués d'aménité, que Floquet qui proteste, s'entend traiter de « pion de collège mal élevé ». Un échange de témoins s'ensuit. Par une fortune inattendue, lors de la rencontre, c'est le « pion de collège » qui blessa le général.

Boulanger est encore plébiscité de nombreuses fois dans le courant de l'été, en Charente-Inférieure, dans la Somme, et à nouveau dans le Nord. Enfin survient la fameuse élection de Paris où Boulanger, élu contre le candidat gouvernemental à une majorité écrasante, va laisser passer la dernière occasion qui lui est offerte de prendre le pouvoir.

Quatre jours après l'élection, le Gouvernement commençait à réagir vigoureusement et demandait à la Chambre le retour au scrutin d'arrondissement, seul moyen, avec le régime de la candidature unique rétabli un peu plus tard, de mettre fin au jeu des plébiscites électoraux où excellait le général. Ainsi mis au défi de faire passer quatre cents de ses amis dans les arrondissements ruraux, le Boulangisme commença à s'effondrer. Pour activer sa chute, le nouveau ministère dont Tirard avait repris la tête avec Rouvier aux Finances et Constans à l'Intérieur, fait voter la traduction de Boulanger et de ses amis devant la Haute-Cour. Habile-

ment prévenu qu'il allait être arrêté, Boulanger passa la frontière, discrètement protégé par la police. L'effet fut naturellement déplorable, et le Gouvernement en profita pour le faire condamner par contumace à la déportation dans une enceinte fortifiée. C'était la fin du Boulangisme. A la fin du mois de juillet, les élections cantonales en avaient montré le déclin, et en septembre, les élections législatives en consacrèrent la défaite. Par surcroît de précaution, on avait supprimé les candidatures multiples. D'ailleurs le charme était rompu. Boulanger fut élu à Paris dans le dix-huitième arrondissement, mais sa condamnation rendait le vote nul. Trente-huit boulangistes, seulement, furent élus dans toute la France.

Pendant ce temps, Rouvier administrait sagement les Finances de la France. Cette période, politiquement si agitée, devait être définitive pour sa carrière financière. Sa valeur technique s'imposera avec évidence. Sa politique demeurera à l'heure du succès ce qu'elle a toujours été : habile, rassurante, opportuniste. Nul ne s'entendit mieux que cet ancien homme de gauche à apaiser les inquiétudes, à satisfaire ce qui a toujours été l'idéal de l'opinion française moyenne ; la fidélité à une mystique démocratique combinée avec un rigoureux conservatisme financier. Nous verrons plus loin comment il réalisa sa politique d'économie et de réformes fiscales et budgétaires.

Cette œuvre fiscale devait être interrompue bien malencontreusement par le scandale de Panama. Il est impossible de faire entrer dans le cadre de cette étude un récit détaillé des tractations auxquelles se livra la fameuse Société fondée par de Lesseps. Nous nous borne-

rons à rappeler que depuis la première émission d'actions lancées en 1879, elle périlait plus ou moins et que de nombreuses autres émissions avaient été rendues nécessaires dont l'une, comportant l'attribution de lots, avait été autorisée par la loi du 24 mars 1888. Malgré ses énormes apports de capitaux, la société ne put continuer à faire face à ses engagements et dut déposer son bilan.

Dès le mois de mars 1888, une plainte avait été déposée par les actionnaires contre les administrateurs de la Compagnie. L'instruction ne progressait qu'avec une lenteur surprenante. Des bruits alarmants couraient dans le public. On soupçonnait des responsables haut placés, des parlementaires. Il était évident en tous cas que Freycinet et son garde des Sceaux, Léon Bourgeois, suivaient mollement l'affaire et, la Chambre ayant demandé en janvier 1892 une répression énergique et rapide, ils préférèrent se retirer que de l'entreprendre.

Loubet, qui succéda à Freycinet, avait choisi Ricard comme garde des Sceaux. Il ne fallut pas longtemps à celui-ci pour percer le mystère. Il consistait dans l'existence sur les comptes provisoires de la Compagnie de 700 millions de dépenses sans contrepartie. L'opinion désignait ouvertement les bénéficiaires parmi ceux qui avaient facilité à la société l'obtention des autorisations nécessaires devant les Chambres.

Pendant l'été de 1892, le Procureur Général conclut aux poursuites contre les Administrateurs de Panama : Ferdinand et Charles de Lesseps, Cottu, Fontane et Eiffel.

Au mois de novembre, la presse d'opposition ouvre une violente campagne contre la Compagnie qu'elle

accuse d'avoir corrompu certains membres du Parlement. Elle publie même la liste des corrupteurs : le baron de Reinach, Arton et Cornelius Herz.

Le 4 novembre, le baron de Reinach est convoqué devant le magistrat instructeur. Aussitôt sorti, il se précipite chez Rouvier, avec qui il était en relations très suivies et lui demande aide et protection. En fait il pouvait être sûr de la bonne volonté de l'autre, car le Ministre des Finances savait alors que son nom se trouvait sur la liste des « chéquards » détenue par le Ministre de l'Intérieur, et en concevait un juste ennui. D'autre part, sa présence au pouvoir en faisait un protecteur de choix.

Aussitôt sorti de chez Rouvier, et comme deux sûretés valent mieux qu'une, Reinach se rend chez Andrieux, ennemi politique de Rouvier, et le documente avec soin sur les parlementaires les plus compromis. Puis il s'en va passer quelques jours à Monte-Carlo. C'est là qu'il apprend l'interpellation imminente de Delahaye et la décision du Conseil des Ministres d'opérer des poursuites. Lui, Reinach, est sur la liste des inculpés.

Dès sa rentrée à Paris, le baron court chez Rouvier pour chercher avec lui un moyen de sauver la situation. Mais l'après-midi celui-ci arrive à la Chambre pour entendre le Président Floquet annoncer la discussion des interpellations sur l'affaire de Panama. Le pauvre homme continue d'une voix tremblante en se défendant, alors que personne ne lui demande rien, d'avoir trempé en quoi que ce soit dans l'affaire. Pendant ce temps circule parmi les assistants un journal qui lui est sympathique et qui s'efforce d'expliquer, évidemment sans à-propos, pour quelles fins honorables il avait touché les

trois cents mille francs que la rumeur publique lui attribuait.

Le Gouvernement parvient alors à faire repousser les interpellations. Après une entrevue avec Cornélius Herz, Clemenceau et Reinach, Rouvier se rend compte qu'il est impossible d'arrêter l'orage, et s'apprête à lui faire tête. Le soir même Reinach meurt et Arton passe la frontière.

Les événements se précipitent, Delahaye affole la majorité par son interpellation, mais se garde de donner les noms. Il avouera plus tard qu'il ne les connaissait pas. L'impression est énorme et Loubet démissionne. Ribot qui lui succède, a conservé Rouvier aux Finances. A la demande de la Commission d'enquête qui vient d'être nommée, l'autopsie du baron de Reinach est ordonnée, mais ne donne aucun résultat décisif. C'est alors qu'un banquier, Thierrée, fait connaître qu'il possède une série de talons de chèques pleins d'enseignements. L'affaire est rapidement menée cette fois. Dès le 20 décembre 1892 le Président fait connaître à la Chambre qu'il est saisi d'une demande en autorisation de poursuites contre cinq députés, Rouvier, Jules Roche, Arène, Antonin Proust et Dugué de la Fauconnerie. Les poursuites sont votées. Des accusés, seuls Arène et Rouvier se trouvaient ce jour-là au Palais-Bourbon. A la tribune, Arène se défendit avec finesse en réclamant le bénéfice de ses services passés. Avec Rouvier, le ton changea. Il était communément accusé d'avoir touché cinquante mille francs du baron de Reinach par l'intermédiaire du banquier Vlasto et de les avoir distribués à divers parlementaires. Dans un discours resté célèbre, il avouera avoir puisé dans la caisse de la Compagnie, mais se hâta

d'associer à sa participation le Gouvernement et la majorité parlementaire :

« J'ai eu le redoutable honneur d'être le chef du Gouvernement, et si, comme tel dans les temps réguliers, on est tenu à une sorte de secret professionnel, en respect du secret d'Etat, dans les temps que nous traversons, où il semble que la lutte s'engage par ceux-là même qui devraient avoir le plus de souci de maintenir et de respecter toutes les règles inventées pour la protection des simples accusés, j'ai le droit de parler et je parlerai.

« Je dis que j'ai eu l'honneur d'être Président du Conseil en 1887. Je n'ai pas trouvé dans les fonds mis par le Parlement à la disposition du Gouvernement une somme suffisante pour défendre la République comme il fallait la défendre.

« Croyez-vous que les choses se seraient passées autrement sous un autre Gouvernement ?

« Croyez-vous que vos hommes d'Etat gouvernent autrement que les nôtres ? Vraiment, qui compte-t-on tromper ? Comment ! On a l'air de découvrir à la fin de notre xix^e siècle que pour gouverner il faut de l'argent et que, quand les Chambres n'en donnent pas suffisamment, on est bien heureux d'en trouver par ses relations personnelles.

« Ce que j'ai fait, tous les hommes politiques dignes de ce nom, l'ont fait avant moi.

« Oui, dans tous les pays, dans tous les temps, les hommes politiques ont fait, avec le concours d'amis, qui, assurément ne rendaient pas un service inavouable, les opérations qui sont nécessaires quand on traverse des temps difficiles.

« Quant à ceux qui m'interrompent, j'ignore qui ils
« sont : mais s'ils avaient été autrement défendus et
« servis, peut-être à l'heure qu'il est ne seraient-ils pas
« sur ces bancs ! »

Ce discours effraya la Chambre et, parmi elle, surtout les « jeunes » qui n'avaient pas participé aux grandes luttes de la République et ne connaissaient que le Rouvier orateur financier.

Descendant de la tribune, il sentit l'atmosphère hostile et se crut perdu. En passant devant un des rares amis qui lui restait dans ces heures pénibles, il lui fit demander au Gouvernement si on allait l'arrêter. On n'en était pas encore là et des poursuites seulement furent votées. Il rentra chez lui « seul comme un sanglier » ; tandis que son collègue Arène se désolait : « Pour une fois, dit-il, que je suis sur une liste ministérielle ! »

Mais Rouvier avait été bien inspiré en se plaçant sur le terrain de la solidarité parlementaire et des nécessités de l'action politique. Les collusions diverses se transformaient ainsi en honnêtes opérations de défense républicaine et il était possible de répondre aux attaques de la droite qu'elles étaient bien plus dirigées contre la République que contre la concussion.

C'est pourquoi la première série d'accusés fut restreinte. Aux cinq députés déjà nommés, on adjoignit un nombre égal de sénateurs : Béret, Devès, Albert Grévy, Léon Renault et Thévenet. Entre temps, Rouvier était remonté à la tribune et faisait toujours tête avec violence malgré les huées de l'assemblée qui criait : « A Mazas, à Mazas ». Il se confiait à Arène, devenu, par la force des choses, son compagnon inséparable : « Quelle

atroce situation, dit-il un jour, quand je viens de me marier, et que j'ai un petit garçon de six mois ».

« Etait-il bien utile de le prévenir », répondit l'autre.

Cependant, les vacances parlementaires étant survenues, on s'achemina vers une liquidation rapide. Baihault, qui avait avoué, fut chargé par tous sans remords, et constitua le bouc émissaire que tout le monde recherchait. Dès le début de 1893, les non-lieux commençaient à être rendus. Rouvier poussait sérieusement ses avantages. On l'entendit crier en sortant de la Commission : « Je suis un vieux chêne, Messieurs, vous m'abîmerez peut-être, mais vous ne parviendrez pas à m'abattre », et il se répandait en imprécations à l'adresse de la magistrature et de la presse.

En même temps, il expliquait son cas à la tribune de la Chambre. Manquant de fonds secrets, il avait emprunté 100.000 francs au banquier Vlasto pour arrêter une campagne de *La Lanterne*. Finalement la somme lui avait été inutile. Il avait alors employé 50.000 francs pour paiement de commissions, lors d'une émission de bons du Trésor, et feu le baron de Reinach s'était chargé d'utiliser le reste, mais lui, Rouvier, n'avait absolument rien reçu.

Enfin, le 7 février, il obtint son non-lieu, en même temps que Devès, Léon Renault et Albert Grévy. En s'en allant, il eut un mot charmant pour le juge d'instruction : « C'est fini, eh bien je n'en suis pas fâché ! Elle m'a donné de l'ennui cette affaire, et à vous aussi, hein ! »

CHAPITRE III

RETOUR DE ROUVIER AU POUVOIR DE 1902 A 1906

Quoique blanchi par un non-lieu, l'affaire de Panama oblige Rouvier à garder une certaine réserve pendant les années qui vont suivre. Certes, l'ancien Président du Conseil avait su montrer qu'il savait se défendre, mais il était pénible, à chaque apparition à la tribune, de se trouver en butte à l'obstination d'un mauvais plaisant toujours prêt à crier : « Panama, Panama ». Peu soucieux de provoquer de tels incidents, Rouvier préférait quitter pour un temps le devant de la scène.

Il reviendra au pouvoir au lendemain des élections de 1902, lorsque pour remplacer Waldeck-Rousseau démissionnaire, Loubet appellera Emile Combes pour former le cabinet. Celui-ci, possédé par sa vieille passion anticléricale, veut pouvoir s'y livrer en toute tranquillité. Il s'assurera le concours de Rouvier, destiné par sa présence à rassurer les intérêts gros et petits. En même temps, Delcassé fera à l'extérieur une politique de prestige, tandis que lui, Combes, pourra à loisir diriger sa politique contre l'Eglise sans crainte de soulever un trop violent mécontentement.

On s'explique mal, d'ailleurs, l'acceptation de Rouvier d'entrer dans ce ministère, si ce n'est par l'envie qui le tenaillait d'être à nouveau ministre. L'anticléricalisme n'était point son fort, et il était au contraire de

ceux qui avaient applaudi à l'idée de l'esprit nouveau lancée autrefois par Gambetta.

Même au point de vue financier, il se trouvait en désaccord avec les autres membres du ministère, notamment avec Pelletan qui militait pour l'établissement d'un impôt sur le revenu. Rouvier aurait eu certainement à se trouver sur ce point en butte aux conceptions de ses collègues, si ceux-ci n'avaient eu des préoccupations de tout autre ordre.

La déclaration ministérielle est fort agressive : lutte contre les Congrégations avec des moyens accrus, abrogation de la loi Falloux, service militaire de deux ans, rachat des Chemins de Fer, impôt sur le revenu. Si dans le domaine financier la présence de Rouvier permet de rester sceptique sur la volonté du Cabinet de réaliser les réformes annoncées, toute l'activité du Gouvernement par contre, des administrations, du Parlement se concentrent autour des expulsions de religieuses et de religieux.

Les autorisations législatives prévues par la loi de 1901 sont uniformément refusées malgré les protestations stupéfaites de Waldeck-Rousseau qui n'avait jamais prévu une telle application de la loi qu'il avait fait voter dans un tout autre esprit. Et cela ne suffisant pas encore, la loi du 7 juillet 1904 supprime l'enseignement congréganiste. L'ambassade auprès du Vatican est retirée. Enfin un projet de loi portant abrogation du Concordat et séparation de l'Eglise et de l'Etat est déposé.

Cette politique ne pouvait toutefois se perpétuer qu'avec le concours fidèle des Socialistes. Un jour vint où il fit défaut. Le Congrès socialiste d'Amsterdam de 1904, proclamant l'unité du parti, interdit à ses membres

de soutenir un Gouvernement bourgeois. Quoique étant d'avis contraire, Jaurès s'incline. Mais cet abandon se produit juste au moment où, attaqué à propos de l'affaire des Fiches, le Gouvernement va se trouver en mauvaise posture. La démission du Général André, responsable de l'organisation de ce régime de délation dans l'armée, entraîne rapidement celle de tout le cabinet.

Rouvier, homme habile au jeu des transitions et des conciliations, est une fois de plus l'homme de la situation. Il forme son ministère avec Berteaux, Etienne, Thomson, Bienvenu-Martin. « Ce n'est pas un ministère, c'est un Conseil d'administration ! » dira Clemenceau en apprenant sa composition. De fait, il était surtout composé d'hommes d'affaires qui s'intéressaient alors à diverses opérations financières. Ils devront toutefois les délaissier quelque peu, car des questions plus urgentes accapareront leur activité.

Tout d'abord, il fallait s'occuper du vote de la loi de Séparation qu'avait déposée Combes. Rouvier s'en désintéressait complètement et comptait bien s'éviter cet ennui. Il ne pensait même pas qu'il se trouverait une majorité pour l'appuyer. Ce fut son rapporteur, Aristide Briand qui, avec un sens inné des transactions qui surprenait après la brutalité de Combes, en assura le vote, et commença ainsi son étonnante carrière.

Finalement la loi de Séparation fut votée et publiée le 9 décembre 1905.

Une fois votée, il fallait l'appliquer, et la difficulté essentielle en était l'organisation des cultuelles que Rome refusa d'accepter. Le cabinet Rouvier fut ainsi entraîné en quelque sorte par la vitesse acquise, à agir contre les Catholiques avec rigueur. Il fit procéder

d'abord, non sans provoquer de tristes et graves conflits, aux inventaires des Eglises, puis des menses épiscopales, et les fabriques paroissiales se virent retirer leurs biens. On alla jusqu'à comprendre parmi ceux-ci les legs laissés pour les fondations pieuses.

Rouvier, peu soucieux de s'occuper de cela lui-même, en avait chargé un politicien sectaire, Dubief, qui souleva la réprobation de tous, et par sa maladresse celle des anticléricaux eux-mêmes, et lui, Rouvier, qui pourtant considérait la Séparation comme une affaire de peu d'importance se vit renversé et écarté définitivement du pouvoir à la suite de ces incidents qui lui inspiraient, à n'en pas douter, un cordial mépris.

Les difficultés intérieures n'étaient pas les seules auxquelles Rouvier devait faire face. A l'extérieur, l'affaire de Tanger devait l'obliger, laissant là ses préoccupations financières et anticléricales, à se mêler aussi de politique étrangère.

Nous nous étions mis d'accord, en 1904, au sujet du Maroc, avec l'Angleterre et l'Espagne, comme nous nous étions déjà entendus avec l'Italie. Au lendemain de ces accords, une mission importante, ayant à sa tête M. Saint-René-Taillandier, fut dépêchée au sultan et gagna Fez.

Alors que les négociations étaient en cours, la Chancellerie Impériale fit savoir qu'elle considérait toujours le Maroc comme un état indépendant avec lequel elle entendait négocier sans intermédiaire pour sauvegarder ses intérêts en Méditerranée. Enfin, coup de tonnerre, Guillaume II, au cours d'une croisière, débarque à Tanger le 31 mars 1905.

A Paris, Rouvier était revenu au pouvoir depuis trois

mois et le Parlement était alors surtout préoccupé des luttes ardentes engagées autour de la Séparation de l'Eglise et de l'Etat.

Après une séance d'interpellation à la Chambre, Delcassé offre sa démission, puis la retire sous l'influence de l'opinion publique.

Rouvier décide de négocier. Notre position était en effet compliquée de ce que la Russie, aux prises en Mandchourie avec le Japon, était pratiquement neutralisée en tant qu'alliée et libérait de toute menace les frontières orientales de l'Allemagne.

Cependant, le Gouvernement allemand semblait très décidé à pousser ses avantages, et devant ce péril, l'Angleterre intervint tant en cherchant un règlement au conflit russo-japonais qui aurait permis un relèvement de notre alliée que par un langage particulièrement ferme tenu à l'ambassadeur d'Allemagne à Londres.

Il n'en fallut pas plus pour que la presse allemande s'élève à un ton suraigu et Guillaume II demanda qu'on accomplit un acte réellement en opposition avec la politique anglophile de Delcassé.

Après une séance pénible en Conseil des Ministres, Rouvier obtint la démission de Delcassé et prit sa place au Ministère des Affaires Etrangères. Il est à peine utile de rappeler les nombreuses discussions tenues sur la solution apportée par Rouvier au conflit. S'il céda, ce fut sans doute par tendance naturelle aux solutions pacifiques, ce fut aussi probablement parce que nous n'étions alors nullement en état de nous défendre.

Nous sortions en effet de l'affaire Dreyfus dont il est inutile d'insister sur le dommage qu'elle avait causé à l'armée, et du scandale des Fiches qui avait concouru

au même résultat. La situation militaire était telle alors que l'année précédente le Général de Négrier, inspecteur d'armée, avait démissionné parce que, disait un de ses rapports : « On croit que la frontière de l'Est est couverte et elle ne l'est pas ». La Marine, de son côté s'affaiblissait continuellement depuis plusieurs années. A la guerre, le Général André, à la Marine, Camille Pelletan présidaient à une compression constante des crédits de la Défense Nationale. Le budget de 1905, celui de l'année de Tanger, celui qui était mis à l'étude au lendemain des événements de Mandchourie qui montraient la faiblesse de nos alliés russes, était réduit à 27 millions pour les constructions neuves et les approvisionnements de réserve contre 100 millions en 1904. Dans le même temps, l'Allemagne élevait de 85 à 137 millions les crédits correspondants. Quand il fallut, au lendemain de l'alerte de Tanger, évaluer rapidement le coût des dépenses de première urgence pour nous mettre en état de défense, on atteignit la somme de 225 millions, soit plus d'un milliard de notre monnaie d'avant la guerre de 1939-1940. Le réseau de transport nécessaire à l'exécution du plan de mobilisation n'était même pas complet.

Là était sans doute la principale erreur de Delcassé : faire une politique de prestige et d'autorité à l'extérieur alors qu'à l'intérieur régnait une politique d'abandon. Même après l'affaire de Tanger, cette contradiction subsistait, et il ne pouvait échapper au réalisme de Rouvier que le jour où elle se résoudrait, serait un terrible jour.

La conférence d'Algésiras, qui se tint pour régler les droits des puissances au Maroc, fut une de ces habiles

opérations de marchandages auxquelles l'ancien ministre des Finances excellait. L'Allemagne y reçut une nouvelle satisfaction de principe en ce sens qu'en dépit des accords de 1904 l'indépendance du Maroc était reconnue. Mal secondée par l'Autriche, elle ne put en retirer aucun autre avantage. L'acte d'Algésiras signé le 7 avril 1906, reconnaît les services rendus par les capitaux français au Maroc et confère à la France une place prééminente dans l'organisation financière du pays. La France est en outre chargée, conjointement avec l'Espagne, et elle seule, « de venir en aide au sultan dans l'organisation de la police », formule souple qui reçut, comme on sait, de larges développements. Les Chambres ratifièrent à l'unanimité l'acte d'Algésiras et ce grave incident fut clos.

Telle fut la carrière politique de Rouvier, assez agitée comme on a pu le voir. Et pourtant, malgré toutes ces perturbations, continuellement, patiemment, il ne cessa de mettre tout en œuvre pour opérer un redressement financier dont le besoin se faisait sentir depuis l'avènement de la III^e République. Le système fiscal modernisé, la sincérité budgétaire rétablie, la dette assainie et unifiée, voilà quels furent les résultats de tant de travail opiniâtre. Conservant l'examen de son œuvre d'assainissement de la dette pour la fin de cette étude, nous entreprenons maintenant l'analyse de ses réformes fiscales et budgétaires.

DEUXIEME PARTIE

ŒUVRE D'ASSAINISSEMENT BUDGETAIRE ET DE REFORMES FISCALES

Nous en arrivons maintenant à l'œuvre sans doute la plus méritoire et la plus importante qu'accomplit Rouvier pendant ses présences au pouvoir. Nous allons retracer sa lutte patiente contre un parlement turbulent, pour l'amélioration de nos finances, soit par des économies, soit par des réformes fiscales adaptées à des circonstances nouvelles, soit par une courageuse sincérité dans l'élaboration du budget. Ainsi, en quelques années, Rouvier allait opérer ce redressement financier dont le Trésor devait bénéficier encore longtemps après qu'il eût quitté le pouvoir. La complexité de la matière est telle que nous aurons intérêt, dans cette étude, à adopter un ordre chronologique qui nous fera comprendre dans chacun des six chapitres qui vont suivre, les différentes réformes opérées chaque année.

CHAPITRE PREMIER

L'ANNÉE 1887. PROJET DE BUDGET POUR L'EXERCICE 1888

En prenant la présidence du Conseil et le portefeuille des Finances en 1887, Rouvier va retrouver les difficultés auxquelles Sadi-Carnot et Dauphin, ses deux prédécesseurs, s'étaient déjà heurtés pour équilibrer le budget de 1888.

L'année précédente, pour essayer de remédier à la situation financière assez menaçante, Sadi-Carnot avait proposé tout un programme de réformes comprenant notamment la suppression du budget extraordinaire et le report à l'ordinaire des dépenses de travaux publics et des crédits coloniaux. Il avait en vue la conversion des obligations du Trésor à court terme en 3 % perpétuel, envisageait le remboursement, au moyen d'une seconde émission de 3 %, d'une forte partie de la dette flottante. Il projetait enfin la réforme de l'impôt sur les boissons en supprimant l'exercice et en relevant la taxe sur les alcools.

Ce projet rencontra une opposition tenace et Sadi-Carnot finit par être renversé.

Dauphin qui lui succéda aux Finances dans le Cabinet Goblet élabore rapidement, pressé par le temps, un projet de budget remettant à l'année suivante le rétablissement de l'ordre financier compromis. Dès le 22 mars, il dépose le projet de budget pour 1888. Il con-

tient un impôt nouveau. La contribution mobilière réformée et établie, sur la base des revenus, plus une surtaxe sur les céréales, une augmentation sur les sucres, une autre sur l'alcool, entraînant à sa suite une limitation des privilèges des bouilleurs de crû. Il prévoit en outre un système compliqué d'amortissement par annuités des trois sortes de dettes qui grèvent le budget.

Ce projet ne reçoit qu'un accueil peu enthousiaste de l'opinion publique, d'autant plus que malgré tous ces impôts nouveaux, le budget accuse encore un déficit de 182 millions que Dauphin veut combler par un emprunt.

La Commission du budget, dont Rouvier est le président, réserve un mauvais accueil aux propositions ministérielles. Elle demande des économies à outrance. Le ministère ayant proposé de rabattre une somme d'à peine douze millions, il est renversé à la suite d'une séance à la Chambre où Rouvier donne de sa personne pour mener l'attaque contre sa politique financière.

Nous savons d'ailleurs que la question des économies n'était pas déterminante. La véritable cause de la chute du ministère Goblet, était la présence du Général Boulanger au ministère de la Guerre.

On pouvait reprocher à Rouvier d'avoir une part de responsabilité dans les fautes commises dans les années précédentes, puisqu'il avait siégé à la Commission du Budget. Pendant son ministère toutefois, il cherche courageusement à les réparer : ordre, économie, guerre aux abus, tel fut son programme et tels seront ses actes.

Sa déclaration ministérielle du 31 mai annonce de sérieuses économies, une simplification des services administratifs, une répression énergique de la fraude, un renforcement de l'autorité des agents de la perception

et une réduction des dépenses de 1888 à un chiffre inférieur, s'il se peut à celles de 1887, en tous cas jamais supérieur. Elle se termine par un appel énergique à tous pour concourir à cette œuvre de travail et d'apaisement.

Puis il se met à l'ouvrage : il donne des instructions pour la répression de la fraude, si développée dans les contributions indirectes, et notamment dans le domaine de l'impôt sur les boissons, pour des raisons politiques que Léon Say avait déjà signalées et dénoncées, mais qui existaient toujours. Il projette en outre la réduction des Conseils de Préfecture de 87 à 22.

Enfin, il propose pour 1888 un projet où les dépenses tombaient à 3.001.758.098 francs d'ordinaire par 69 millions de réduction, 60 millions aussi de réduction sur l'extraordinaire, tombant ainsi de 182.295.000 à 122.295.000 francs.

Il renonce aux taxes impopulaires de Dauphin sur les loyers et sur l'alcool, dont les radicaux réclamaient pourtant la surtaxation et même le monopole, pour faire pièce au ministère qui déjoua cette manœuvre en instituant une Commission consultative sur l'alcool, ce qui devait susciter un remarquable rapport de Léon Say, dont il sera question plus tard.

La seule création fiscale de ce ministère fut une nouvelle loi sur les sucres dont la nécessité était évidente en raison des déplorables conséquences qu'avait entraînées la loi de 1884. Elle avait fait tomber le rendement de 160 millions en 1884 à 157 en 1885, à 125 millions en 1886. Les résultats du premier semestre 1887 étaient encore plus alarmants, et on s'attendait à les voir tomber à 108 en 1887.

Une loi du 27 mai avait donc établi jusqu'à la fin de

1887 une taxe complémentaire de dix francs par cent kilos sur les sucres de toute espèce et de toute origine. Mais il fallait des mesures plus énergiques et plus durables. La loi du 4 juillet 1887, que Rouvier avait d'ailleurs trouvée toute préparée et même discutée sous le ministère précédent, releva de façon sensible le rendement légal par cent kilos de betteraves mises en œuvre dans les sucreries, alors que par la loi de 1884 il avait été si affaibli que les quantités de sucre raffiné, totalement exempté de droits, s'étaient élevées de 29 millions de kilos dans la campagne 1884-1885 à 76 pour 1885-1886, 135 pour 1886-1887.

Le 5 juillet s'ouvre la discussion générale du budget. Rouvier, à la tribune, présentant son projet, repousse l'idée de toute autre aggravation d'impôts :

« La politique financière (du budget), dit-il, consiste à épargner toute surcharge aux contribuables et à réaliser l'équilibre du budget par des réformes et par des économies » Et il ajoute : « Augmenter indéfiniment nos impôts, ce serait, par une répercussion fatale, placer notre production dans une infériorité manifeste vis-à-vis de ses rivales; ce serait renoncer au rayonnement de nos produits et de notre influence, amoindrir à la fois notre richesse et notre rang »

Toutefois, ce qui accrut encore l'impression favorable, Rouvier faisant preuve d'un sens aigu des difficultés, n'hésitait pas à reconnaître que la situation économique s'était affaiblie, entraînant la gêne pour le Trésor : « Le chiffre des bénéfices a, en général, diminué de manière notable, et sur bien des points, les salaires ont dû fléchir. Ce trouble dans le fonctionnement du travail national a eu un contre-coup direct sur nos

budgets. Devant le resserrement des profits et des salaires, la consommation à son tour s'est ralentie et, par un enchaînement inexorable, les plus-values budgétaires se sont arrêtées. Qu'on joigne à ces causes de malaise la dépréciation subie par la propriété foncière, on aura en quelques traits sommaires la physionomie de cette crise économique et financière dont nous éprouvons les effets... »

La situation se trouvait ainsi classiquement et clairement analysée.

Au lendemain de la guerre de 1870, la France avait rétabli ses affaires et le mécanisme financier, bien remonté avait rendu au delà des espérances. On en avait profité pour dégrever et dépenser à l'excès. Les plus-values masquaient le péril, mais la fameuse crise économique de 1882 les ayant supprimées, le mécanisme imprudemment surmené ne fonctionnait plus de façon satisfaisante.

Le Gouvernement renonce donc à créer de nouvelles taxes et cherchera plutôt à faire des économies en réformant les procédés d'administration, en réduisant le prix de revient de ses services, et en améliorant ses méthodes de travail.

Ainsi le budget rectifié arrêté par le Gouvernement présente une économie de 129.141.640 francs sur le projet de budget précédent.

Traitant du budget des dépenses sur ressources ordinaires, il annonce que les divers ministères ont été invités à rechercher toutes les réductions compatibles avec le bon fonctionnement des services tout en écartant les rectifications illusoires de nature à entraîner ultérieure-

ment des demandes de crédits supplémentaires. Il en résulte une économie de 69.141.640 francs.

D'autre part, il constate que la dépense de subvention aux chemins vicinaux doit, par sa nature, faire partie intégrante du budget ordinaire. Aussi, contrairement au budget primitif, le budget rectifié pourvoit-il à cette subvention au moyen des ressources ordinaires.

Etablissant une comparaison avec le budget de 1887, il remarque que, cette année-là, le budget extraordinaire des travaux publics, avait été séparé du budget ordinaire et que l'on y avait fait face au moyen de ressources d'emprunt. Au contraire, le budget de 1888 marque un premier pas vers l'unification des dépenses budgétaires en ne laissant de côté que des comptes spéciaux tels que ceux de la guerre, de la marine et des garanties d'intérêts aux Compagnies de Chemins de fer.

Malgré ce surcroît de dépenses, le Gouvernement était parvenu à réaliser par rapport à l'année 1887, une économie s'élevant à 37 millions.

« Ces économies, ajoutait Rouvier, sont acquises, et c'est là un point sur lequel il nous sera permis d'attirer l'attention, sans que nous ayons touché aux réserves latentes que le budget recèle. Des ressources qui peuvent être considérables apparaîtraient facilement le jour où le Gouvernement jugerait opportun de les mettre en valeur ». Il faisait allusion, en les qualifiant de « réserves latentes », aux possibilités de conversions qui s'ouvraient alors au Trésor et qu'il comptait bien utiliser à leur maximum.

Quoi qu'il en soit, grâce à ces réductions de dépenses, le Gouvernement avait pu renoncer à des impôts, qui, dans le projet primitif, étaient évalués devoir produire

une centaine de millions. C'étaient la surtaxe sur l'alcool et la transformation de la contribution personnelle mobilière. Rouvier annonçait enfin une lutte opiniâtre contre la fraude, et faisait valoir que son projet ne laissait pas l'amortissement en souffrance puisqu'une somme de cent millions lui était consacrée.

Passant à l'examen du budget extraordinaire, il annonce qu'il fera l'objet de propositions spéciales présentées ultérieurement aux Chambres.

Le budget des dépenses sur ressources extraordinaires s'applique exclusivement à la Guerre et à la Marine, d'une part, aux garanties d'intérêts d'autre part.

Pour la Guerre et la Marine, il précisait qu'on était bien incontestablement en face de dépenses qui, en bonne comptabilité, ne pouvaient être portées au compte de l'impôt. Elles correspondaient à l'acquisition d'un outillage dont le coût ne pouvait être confondu avec les frais d'entretien annuel des forces militaires. Ceux-ci sont, par leur nature même, permanents, tandis que celui-là implique un sacrifice passager. Par contre, il aboutit à la formation d'un capital d'une certaine durée alors que des autres il ne reste rien l'année écoulée, et la dépense est tout entière à recommencer. Des lors, englobées dans un même compte, ces dépenses si distinctes, étaient versées dans une confusion évidente.

Il estimait normal qu'on eût appliqué la même règle aux dépenses extraordinaires des travaux publics tant qu'elles eurent manifestement le caractère des dépenses de premier établissement. Le reliquat des dépenses extraordinaires semblait prendre un aspect nouveau. En espérant pouvoir le réduire encore, Rouvier n'avait pas hésité à le rattacher au budget ordinaire.

Quant aux paiements pour garanties d'intérêts aux Compagnies de Chemins de fer, ils constituaient des avances productives d'intérêt à 4 % au profit du Trésor. En les effectuant, l'Etat acquérait une créance dont le remboursement, pour être à date indéterminée, semblait cependant certain, gagé sur le matériel roulant de la Compagnie. En fait, à chaque versement, l'Etat se trouvait acheter une part de ce matériel. Cette opération ne pouvait en rien être assimilée à une dépense ordinaire. Il était donc de la nature même des choses d'en faire un compte spécial.

Lorsqu'en octobre 1887, on en activa la discussion de ce budget extraordinaire, un hasard heureux avait permis à Rouvier de découvrir que les départements de la Guerre et de la Marine n'auraient ni le temps ni le moyen d'épuiser tous les crédits qui leur avaient été attribués l'année précédente. Aussi ces dépenses furent-elles réduites dans de notables proportions, le budget de la Guerre étant fixé à 84 millions et celui de la Marine à 16 millions. Le budget extraordinaire tombait ainsi à cent millions sur lesquels on imputerait le reliquat de l'année précédente.

Pour le reste des dépenses non couvertes, Rouvier proposait, au lieu de faire appel à l'emprunt comme l'année précédente, d'y pourvoir au moyen des ressources à provenir de la conversion des rentes 4 1/2 % et 4 % en 3 %, faisant l'objet d'un projet de loi spécial qui venait d'être déposé sur le bureau de la Chambre.

Parvenu devant la Commission du budget de la Chambre, composée de cette majorité radicale qui reprochait alors à Rouvier d'être le protégé de la droite, le projet du budget devait nécessairement être apprécié sans in-

dulgence. La Commission et son rapporteur général, Yves Guyot, s'y attaquèrent sans retard. Le rapport d'Yves Guyot réclame de nouvelles économies, puis, pour mettre le Gouvernement en difficultés avec la droite, propose une diminution de quinze millions sur le budget des cultes, prélude avoué de la séparation des Eglises et de l'Etat. En contre-partie, les boissons hygiéniques se trouvaient détaxées et l'on faisait la balance en relevant les droits de succession, dont on demandait, d'autre part, la réforme par une déduction du passif.

Ce projet n'eut pas à être défendu en raison de la chute du ministère. Tirard, qui succéda à Rouvier, dut refondre complètement le projet, et ne parvint à le faire voter que le 30 mars. Finalement il ne se solda que par un déficit assez faible, six millions. Peut-être le dut-il à ce qu'il portait déjà sur bien des points la marque de Rouvier et la trace de ses méthodes.

CHAPITRE II

1888-1889. ROUVIER PRÉSIDENT DE LA COMMISSION

DES FINANCES A LA CHAMBRE

RETOUR AU MINISTÈRE DES FINANCES

Au ministère Tirard, « modeste et effacé », devait rapidement succéder le ministère Floquet, où Peytral prit les Finances. Rouvier, à la présidence de la Commission des Finances de la Chambre, lutte contre les innovations insérées par le ministre dans le projet de budget de 1889, notamment les demandes d'impôts nouveaux, surtaxe sur les céréales, et critique les évaluations téméraires de recettes, telles que le produit de l'exposition de 1889, le compte de liquidation de la conversion du 4 1/2. Il combat enfin l'idée d'une émission de bons du Trésor, prévue pour le budget extraordinaire.

N'ayant pu obtenir des éclaircissements suffisants sur ce nouveau compte de liquidation et sur cette émission de bons du Trésor, la Commission décide d'ailleurs de réserver tout ce qui touche au budget extraordinaire de la Guerre, à la nature de ses dépenses et au chiffre de ses ressources et de se conformer à la volonté des Chambres qui était « d'établir le budget d'après les lois existantes dont les résultats n'ont rien d'aventureux ».

Le ministère comprit alors la nécessité de battre en retraite et proposa un budget rectificatif comportant quelques économies. Après avoir franchi un pas de plus vers l'unité budgétaire, en supprimant le budget extraordinaire de la Marine, la Commission augmenta encore les économies proposées et les porta à 25.223.381 francs pour l'ordinaire qui tombait ainsi à 2.985 millions. Travail en pure perte, d'ailleurs, car lors de la discussion du budget à la Chambre, les dépenses importantes de pensions, à caractère électoral, furent votées en grande quantité et seulement réduites dans une certaine mesure par le Sénat.

Le sort du budget de 1889 une fois réglé, il fallut s'attaquer à celui de 1890. Le 8 février 1889, quelques jours après l'élection triomphale de Boulanger, Peytral présentait à la Chambre le projet du budget de 1890 : 3.036 millions en recettes et en dépenses, soit 25 de plus qu'en 1889. La progression des dépenses continuait donc. Restaient comme toujours en dehors du budget, outre les ressources spéciales et les services spéciaux, les dépenses extraordinaires de la guerre, les garanties d'intérêts, les travaux de Chemins de fer exécutés par les Compagnies pour le compte de l'Etat et quantité de dépenses disséminées un peu partout.

Peu de jours après, le ministère, considéré comme peu propre à combattre le boulangisme, était renversé et sous la présidence de Tirard, Rouvier revenait aux Finances.

Voulant enlever à l'opposition un argument de poids, la Commission fit diligence. C'était d'ailleurs l'habitude dans toutes les années d'élections générales. Son rapporteur Burdeau, apporta à la Chambre, le 23 mars, un

rapport général où la situation financière était présentée comme tout à fait rassurante.

Il conclut à un budget de 3.048.278.778 francs de dépenses et de 3.048.472.020 en recettes, au lieu de 3.036 millions demandés par le Gouvernement, mais il fait remarquer que depuis quatre ans les dépenses publiques ont subi une diminution de 66 millions, que l'accroissement du budget depuis 1876 n'a pas eu le caractère formidable proclamé par l'opposition.

Comparant cet accroissement à celui des autres budgets européens, il arrivait à cette conclusion que le budget français ne s'était augmenté en moyenne que de 1 % alors que le budget italien s'était accru de 1 1/2 %, le belge de 2 1/2 %, l'austro-hongrois de 3 %, l'allemand de 4 %, le russe de 5 %. Il est permis de penser toutefois que rien n'est plus délicat que ces comparaisons budgétaires d'Etat à Etat. Il faudrait entrer dans un grand nombre de détails pour les faire complètes, et même complètes, elles ne sont jamais probantes.

Plusieurs députés, Amagat, Keller, d'Aillères, de Lamazelle, Camille Pelletan, s'attachèrent au contraire, lors de la discussion, à faire ressortir le mauvais état de nos finances et formulèrent de nombreuses critiques.

Rouvier crut nécessaire d'affaiblir l'impression fâcheuse qui pouvait en résulter en se livrant, le 21 mai, à un panégyrique de l'état des finances; l'ascension des dépenses arrêtée, le budget extraordinaire réduit à celui de la guerre, en attendant qu'il disparut entièrement, la dette flottante de 1.171 millions en 1886 réduite à 906 millions, les crédits supplémentaires s'affaiblissant sans cesse et tombant d'une moyenne annuelle de 191 millions sous la précédente législature à 84 sous celle-ci,

les emprunts de 1.946 millions sous celle-là à 1.592 sous celle-ci. Il accumule un grand nombre de chiffres optimistes pour démontrer les progrès de l'aisance générale et de la prospérité publique, et il termine comme il se devait à ce moment-là, par un appel à l'union en faveur de l'exposition universelle.

Après huit jours de discussion générale, vint la discussion par ministère. Après divers débats, le 17 juillet 1889, put être promulguée la loi de finances qui fixait le budget ordinaire de 1890 à 3.046.028.874 francs en dépenses à 3.046.000.417 francs en recettes, l'extraordinaire à 154.072.000 fournis par des obligations sexennaires dont les termes ne pourraient dépasser 1896. On doit remarquer que contrairement aux affirmations de Rouvier, presque tous les ministères étaient en augmentation sur les chiffres votés pour 1889.

Il était de plus en plus évident que c'était souvent en dehors du budget plutôt que dans le budget lui-même qu'il importait de regarder pour avoir des choses une idée suffisamment exacte. C'est ainsi que deux jours après le vote de la loi de finances de 1890 était votée la loi sur les traitements du personnel de l'Enseignement primaire. Certes, elle était rendue nécessaire par la grande confusion qui régnait dans l'organisation et la rétribution de cet enseignement. Il n'en est pas moins vrai qu'elle devait entraîner des augmentations considérables des dépenses.

CHAPITRE III

1890. LE BUDGET DE 1891

Lors de la chute du ministère Tirard, qui d'ailleurs ne l'atteint pas, Rouvier venait précisément de déposer son projet de budget pour 1891, remarquable par une volonté nettement affirmée de clore l'ère des budgets d'expédients. Il s'efforce, au contraire, d'établir un budget qui donne le tableau exact des dépenses publiques comprenant toutes les charges permanentes de l'Etat. Ces charges sont couvertes par des recettes également permanentes et durables.

Le trait fondamental du budget est d'en rétablir l'unité. En effet, le budget de la guerre qui restait seul couvert par des recettes extraordinaires, a été intégré dans le budget ordinaire.

Tant qu'on avait pu penser, en effet, que les dépenses de guerre avaient un caractère temporaire, on avait pu s'en remettre à l'emprunt, disait Rouvier, du soin de les couvrir. Maintenant qu'on pouvait voir que ces dépenses présentent un caractère de permanence indéniable, il est devenu nécessaire d'affecter à ces dépenses permanentes des revenus de caractère ordinaire.

En fait, il est permis de penser que Rouvier avait décelé depuis plusieurs années le caractère permanent des dépenses de guerre et qu'il en était convaincu les années précédentes lorsqu'il proclamait pourtant la légi-

timité de l'emprunt à leur endroit. Seul le manque des ressources nécessaires l'avait empêché d'opérer l'incorporation immédiate.

Quoi qu'il en soit, Rouvier insistait sur le caractère de permanence pris par les dépenses de ce genre. Une nouvelle dotation venait d'être reconnue indispensable pour tenir notre outillage militaire à la hauteur des découvertes les plus récentes, et les prévisions faisaient apparaître que ces charges auraient à se renouveler pendant de nombreuses années. Il était donc impossible d'y voir des dépenses de caractère extraordinaire.

En les incorporant au budget ordinaire, le Gouvernement facilitait par ailleurs le contrôle du Parlement, et mettait un terme aux emprunts.

Rouvier remarque toutefois que cette unité budgétaire ne doit grouper que des dépenses homogènes. Le budget des dépenses doit comprendre toutes les charges permanentes de l'Etat, mais il ne doit comprendre qu'elles.

Conformément à ce principe, avaient été tenus en dehors du budget le compte des avances réservées aux Compagnies de Chemins de fer pour la garantie d'intérêt, avances qui, d'une part étaient transitoires, et de l'autre, formaient au profit du Trésor une créance productive d'intérêts et dont le recouvrement était certain. Quand il payait les garanties, l'Etat acquérait en effet un capital dont il était excessif de demander la contre-valeur à l'impôt.

De ce rétablissement de l'unité du budget résultait un surcroît de charge. Les dépenses ordinaires du budget étaient grossies de 130 millions par rapport à l'année précédente.

En effet, d'autres charges avaient encore été impo-

sées au budget par des lois sur l'instruction primaire, la loi militaire, la loi sur les ports de guerre, une loi portant sur la réfection de la flotte. Ainsi, en dehors de l'incorporation des dépenses extraordinaires de la guerre, on constatait déjà la nécessité de ressources nouvelles montant environ à 71 millions.

Malgré cette surcharge, Rouvier proposait un léger dégrèvement en faveur des agriculteurs, réalisé au moyen d'une réforme de la contribution sur le non-bâti.

Il proposa que les départements alors imposés au-dessus de 4.60 %, ce qui constituait le taux moyen en France, ne le soient plus qu'à raison de 4,30 % de leur revenu net et que tous les autres, sauf deux, jouissent de réductions plus ou moins importantes selon la proportion d'après laquelle ils étaient alors taxés.

Le taux moyen de l'impôt foncier, en principal sur les propriétés non bâties, descendait ainsi à 3,97 % du revenu net.

Il proposait enfin une dernière mesure dans l'intérêt de la propriété foncière : le renouvellement du cadastre.

« Il n'est personne, disait-il, qui ne sache quelles transformations profondes la valeur et jusqu'à la nature elle-même des propriétés ont subies en France depuis l'établissement du cadastre. Ces modifications survenant, et dans les sens les plus divers, tandis que celui-ci restait immuable, les inégalités les plus choquantes se sont produites dans la répartition de l'impôt... Le cadastre, tel que nous avons l'intention de l'établir, ne servirait pas seulement à une répartition plus juste de l'impôt foncier, il consacrerait en outre les droits de la propriété par la création du « Grand Livre Terrier » du pays, il donnerait aux propriétés la sécurité qui leur

fait trop souvent défaut, il deviendrait la base naturelle du véritable crédit agricole ».

Pour subvenir aux charges découlant de toutes ces innovations, Rouvier avait prévu trois moyens :

- 1° des économies;
- 2° des réformes dans l'assiette de l'impôt;
- 3° des surtaxes.

En ce qui concerne les économies, il s'était appliqué à écarter du budget toute dépense susceptible d'être supprimée sans dommage et malgré que les économies nouvelles deviennent de plus en plus difficiles, il était parvenu à en faire encore dans divers services. En outre une opération spéciale, la consolidation des obligations à court terme du Trésor devait donner le moyen d'alléger encore les charges de l'Etat.

Une deuxième partie des ressources nécessaires à l'équilibre du budget devait être due à diverses réformes apportées à l'assiette de l'impôt.

Les principaux remaniements portaient sur les propriétés bâties, les patentes, les sucres, les boissons, enfin les bouilleurs de crû.

Des constatations faites par l'Administration, il résultait que le taux moyen d'imposition des propriétés bâties n'était alors que 3,02 %, tandis que celui de la propriété non bâtie atteignait 4,60 %.

Pour remédier à cette inégalité injustifiée, Rouvier proposait d'appliquer le nouveau taux de 3,97 % établi pour les propriétés non bâties, aux propriétés bâties. Cette augmentation devait rapporter 18 millions dont 16 seraient employés à compenser la moins-valeur à prévoir sur le non bâti. Le reliquat devait servir à couvrir les frais des travaux préliminaires du cadastre.

Enfin, pour assurer l'égalité dans sa répartition, Rouvier demandait que la contribution foncière des propriétés bâties soit assise désormais par voie de quotité.

En ce qui concerne les patentes, les tarifs avaient été changés de façon à améliorer l'assiette de l'impôt en tenant compte des réclamations des petits commerçants, c'est-à-dire que l'on rectifiait dans le sens de la proportionnalité, les patentes des grands magasins.

Quant au sucre, les excédents éventuels prévus par la loi de 1884 s'étaient révélés beaucoup plus importants qu'on ne s'y attendait, les sucres produits en sus du rendement conventionnel légal, n'étaient frappés que d'un droit de 20 francs, Rouvier proposait de porter ce droit à 30 francs, le tarif plein restant à 60 francs. L'Etat aurait ainsi été admis au partage par moitié des bénéfices résultant des excédents de rendement.

Abordant la question des boissons, il proposait la suppression complète de l'exercice des débitants. En compensation, des garanties nouvelles étaient obtenues grâce à une surveillance plus étroite de la production et du transport des spiritueux.

Le droit de détail sur les boissons hygiéniques était supprimé, ainsi que le droit de circulation, variable par région, et qui était remplacé par une taxe de consommation, uniforme sur tout le territoire.

Ces changements, se traduisant par un dégrèvement de plus de 17 millions, étaient compensés par un remaniement des tarifs des licences.

La suppression de l'exercice et la volonté nettement affirmée de réprimer la fraude devaient nécessairement s'accompagner d'une réglementation du privilège des bouilleurs de crû.

Rouvier leur permettait toujours de produire des alcools indemnes de droits pour leur consommation de famille, mais jusqu'à concurrence de 10 litres d'alcool pur seulement, soit 25 litres d'eau-de-vie. Des mesures devaient être prises pour que l'alcool produit en sus, soit soumis aux droits.

Ces droits étaient élevés de 156 fr. 25 à 225 francs, ce qui assurait une plus-value de nature à mettre le budget à l'abri de tout aléa.

Craignant les attaques contre cette augmentation, bien de nature à soulever la colère des électeurs, il s'empressait de se justifier en se retranchant derrière la nécessité : « La surtaxe actuelle serait plutôt, à certains égards, modérée, car elle ne suffit pas pour couvrir intégralement les dépenses mises à la charge du budget ordinaire par suite de l'incorporation des dépenses extraordinaires de la guerre dans le budget. Nous faisons figurer en recettes une somme totale de 26 millions provenant de ressources exceptionnelles, et si les crédits extraordinaires de la guerre ne devaient pas, dès 1892, fléchir comme nous l'avons expliqué, notre relèvement de l'impôt sur l'alcool devrait être jugé insuffisant. On peut s'en tenir néanmoins au chiffre de 225 francs, mais c'est là un minimum au-dessous duquel, dans les circonstances présentes, il n'est pas possible de descendre ». Et il ajoutait : « La surtaxe sur l'alcool est en réalité le rachat du budget extraordinaire de la guerre ».

Pour faire l'appoint, il ajoutait en outre une augmentation de 5 millions et demi sur le droit de consommation des vinaigres.

On voit que ce projet de budget, avec toutes les ré-

formes qu'il contenait, présentait un caractère monumental et Rouvier n'en était pas peu fier. Dans la péroraison de son discours, il laisse percer sa satisfaction : « En résumé, l'unité du budget est réalisée, les emprunts prennent fin, des obligations qui menacent d'être un embarras pour nos finances disparaissent, grâce à une opération qui atténue leurs charges en même temps qu'elle est un acheminement vers l'unification de la dette. De nombreuses réformes fiscales sont accomplies, telles que la diminution de l'impôt foncier sur les propriétés non bâties et la suppression de l'exercice des débitants; le renouvellement du cadastre, la création d'un Grand Livre Terrier sont préparés, l'Etat s'assure de nouvelles et abondantes ressources, dues notamment à une répression efficace des fraudes et un rehaussement du droit sur l'alcool. Voilà à grands traits, le projet que nous avons élaboré ».

Toutes compensations faites, les augmentations d'impôt demandées par Rouvier atteignaient 154.800.000 francs.

Le progrès était évident. La disparition de l'extraordinaire supprimait, selon le mot d'un député belge, « ce gobelet avec lequel les ministres des Finances escamotaient le déficit ». Mais Rouvier était encore loin d'appliquer le principe qu'il avait formulé lui-même, à savoir que, quand on avait acquis la certitude de la permanence d'une dépense, ou qu'on se voyait dans l'impossibilité de lui assigner au moins un terme précis, ce n'était pas à l'emprunt, mais à l'impôt qu'il appartenait de la couvrir. Or, ce principe continuait à être violé, puisqu'il subsistait plusieurs budgets extraordinaires, celui des garanties, celui des conventions, le

budget sur ressources spéciales, le budget des services spéciaux, etc., dont tout le monde, et Rouvier tout le premier, savaient bien qu'ils ne comprenaient que des dépenses appelées à se renouveler régulièrement pendant de nombreuses années. Mais c'était une rude tâche pour un ministre de faire accepter ces vues si sages par une Chambre qui n'était pas d'humeur à se laisser dominer et fort disposée, au contraire, à se lancer dans des dépenses sociales aventureuses. Finalement, la Commission du budget fit subir, cette fois encore, à l'œuvre de Rouvier de telles transformations, que presque rien n'en resta.

Elle approuva l'incorporation à l'ordinaire des dépenses de la guerre, mais elle rejeta la plupart des nouvelles taxes et réduisit les autres. Elle rejetait la transformation de la contribution foncière en impôt de quotité, appuyée en cela par Léon Say, hostile à une augmentation de l'impôt foncier de nature à abaisser la valeur vénale de la propriété française.

La réduction du taux de la contribution bâtie retirait alors à Rouvier tout l'accroissement de recettes sur lesquelles il avait échafaudé l'équilibre de son budget, sans parler des autres suppressions ou diminutions subies par les projets d'impôts ministériels. Ministre et Commission cherchaient partout de nouvelles ressources sans d'ailleurs en trouver de suffisantes, et la Commission s'orientait déjà vers la solution la plus dange-reuse, c'est-à-dire l'emprunt.

Le 29 octobre 1890, lorsque s'ouvrit la discussion générale, de nombreux orateurs vinrent critiquer le budget déjà bien déformé de son aspect primitif.

En termes couverts, pour ne pas indisposer un audi-

toire toujours susceptible, Rouvier reprocha à la Chambre de céder trop facilement à la tentation naturelle de faire supporter les nouvelles dépenses à l'amortissement qui devenait ainsi trop restreint. Il proclama qu'il n'était pas possible de faire un budget sincère et honorable sans impôts nouveaux et posa la question de confiance sur l'incorporation à l'ordinaire de l'extraordinaire de la guerre que la Chambre était d'ailleurs résolue à lui accorder.

A la discussion des recettes, une élévation de 4 % de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières passa aisément et fut escomptée comme devant produire 17 millions, de même la taxe sur les affiches. Par contre, on laissa de côté la surtaxe sur l'alcool, une taxe sur les produits pharmaceutiques, une autre sur les pétroles. L'atmosphère était à l'optimisme, et ce ne fut pas sans peine que Rouvier réussit à écarter la proposition de dégrèvements des transports à grande vitesse, faite par Félix Faure, et qui aurait lourdement grevé le budget de cette année-là. Il dut toutefois promettre de réaliser ce dégrèvement l'année suivante.

Porté au Sénat le 10 décembre, le budget fut attaqué par Blavier et Buffet comme incomplet, insuffisant, ne supprimant pas complètement l'extraordinaire, laissant subsister des gouffres béants tels que les lois scolaires, les plans de travaux publics, etc. Rouvier et Béranger, rapporteur général, durent se défendre ardemment, répondre que ces reproches étaient injustes, que le progrès était réel, qu'on avait rompu avec l'absurde formule « ni emprunt, ni impôts nouveaux », que l'incorporation à l'ordinaire des dépenses devenues ordinaires, était un acte de sincérité budgétaire que des efforts se-

raient faits de façon à obtenir une construction plus économique des voies de chemins de fer. Pour répondre aux critiques dirigées contre l'augmentation de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, il dut démontrer nettement que cet impôt n'était nullement exagéré.

Enfin, le 26 décembre, l'accord se fit entre les deux assemblées sur un budget de 3.164.881.549 francs en dépenses, de 3.165.297.627 francs en recettes.

Entre temps, Rouvier avait réussi à faire voter la réforme de la contribution foncière sur le bâti. La loi fut publiée le 8 août 1890. Elle transformait l'impôt sur le bâti en impôt de quotité et modifiait l'assiette de l'impôt. On cessait de prendre en considération le revenu net imposable prévu par la loi du 3 frimaire an VII pour ne voir que la valeur locative évaluée par l'Administration d'après la loi du 8 août 1885 sous déduction d'un quart pour les maisons, et d'un tiers pour les usines, en considération du dépérissement et des frais d'entretien et de réparations.

La loi du 8 août 1890 prévoyait en outre un nouveau recensement général et une nouvelle évaluation de toutes les propriétés bâties, tous les dix ans.

Telle fut, si l'on y joint la préparation de l'emprunt de consolidation des obligations sexennaires, qui ne sera voté que l'année suivante, l'œuvre financière de l'année 1890. Ce ne fut qu'avec peine, on le voit, que Rouvier parvint à faire prévaloir devant les Chambres ses principes budgétaires. Ils prouveront leurs qualités à l'application, en constituant un fort excédent à l'exercice 1891. Rouvier en sera incité à modérer ses rigueurs, et, l'année suivante, il se lancera dans le dégrèvement des transports à grande vitesse, réforme de grande portée économique, mais fort onéreuse pour le Trésor.

CHAPITRE IV

LE BUDGET DE 1892

Le 26 février 1891, Rouvier déposait le projet de budget de 1892, en augmentation de 53 millions sur l'année précédente. Cette augmentation provient en recettes, du supplément de recettes attendu de la grande modification du régime douanier alors en préparation, en dépenses, d'un nouvel effort vers l'unification budgétaire et de certains suppléments de crédits à divers ministères. Fidèle à sa parole, il consacrait la plus grande partie du boni attendu de l'augmentation des droits de douane au dégrèvement des transports à grande vitesse qui allaient être en effet le grand événement financier de l'année 1892, et auquel il fallait ajouter l'incorporation au budget ordinaire d'une partie du compte spécial des garanties d'intérêts. Il comptait sur 90 millions de pertes et de dépenses nouvelles, et d'autre part sur 90 millions aussi de ressources nouvelles.

Traitant dans l'exposé des motifs la question du dégrèvement des transports par chemins de fer en grande vitesse, le Ministre commence par rappeler que cette réforme aurait été contenue dans le budget de l'année précédente si des réformes coûteuses n'avaient déjà dû être réalisées à cette époque : « Les réformes fiscales ne peuvent être évidemment que successives, les plus légitimes d'entre elles doivent être subordonnées à une

nécessité supérieure, celle de l'équilibre budgétaire ».

Par suite de la dénonciation des traités de commerce, la nouvelle tarification douanière devait entrer en vigueur le 1^{er} février 1892 et des relèvements plus ou moins notables se produire dont l'exercice prochain devait bénéficier sous forme d'un supplément de recettes que Rouvier évaluait à environ 38 millions. Le meilleur emploi de cette somme lui semblait être de l'utiliser pour le dégrèvement des transports à grande vitesse.

Ceux-ci étaient frappés, depuis la loi du 16 septembre 1871, d'une taxe s'élevant à 23 fr. 20 par 100 francs perçus pour le compte des Compagnies. Quelque temps après, la petite vitesse fut également imposée par une loi du 21 mars 1874 qui la greva d'un droit de 5 %. Mais, dès le 26 mars 1878, une autre loi venait supprimer cet impôt qui, malgré sa faible quotité, avait causé au commerce un sérieux préjudice et soulevé de vives protestations.

La taxe sur la petite vitesse fut donc supprimée et si celle sur la grande vitesse était maintenue, le Gouvernement conservait toujours l'espoir de la supprimer aussitôt qu'il disposerait de plus-values budgétaires suffisantes.

Ainsi, au moment des négociations avec les grandes Compagnies de Chemins de fer, qui se terminèrent par la convention de 1883, le Gouvernement, gardant l'espoir de réaliser le dégrèvement, avait jugé que les conventions fournissaient une occasion toute naturelle de faire participer les Compagnies au sacrifice éventuel de l'Etat, puisque, selon toute vraisemblance, elles étaient appelées à en tirer profit par l'extension des échanges et de la circulation. Il était donc logique qu'elles contri-

buent de leur côté à la réduction des tarifs. Plus celle-ci serait forte d'ailleurs, plus elle aurait d'effet sur la production et sur la consommation : « L'une des premières conditions d'un dégrèvement, c'est que, par l'abaissement des prix qu'il suscite, il soit un stimulant pour les affaires ».

L'article suivant avait donc été inséré dans la Convention :

« Dans le cas où l'Etat supprimerait la surtaxe ajoutée par la loi du 16 septembre 1871 aux impôts de grande vitesse sur les chemins de fer, la Compagnie s'engage à réduire les taxes applicables aux voyageurs à plein tarif de 10 % pour la deuxième classe et 20 % pour la troisième classe, ou suivant toute autre formule équivalente arrêtée d'accord entre les parties contractantes.

« En cas de rachat dans une période de cinq années après cette réduction, on ajoutera au montant de l'annuité de rachat la perte résultant de cette mesure en prenant pour bases les recettes nettes de voyageurs de l'année qui a précédé la réforme ».

« Si l'Etat fait ultérieurement de nouvelles réductions sur l'impôt, la Compagnie s'engage en outre à faire une réduction équivalente sur les taxes de voyageurs. Elle ne sera tenue toutefois à ce nouveau sacrifice qu'après qu'elle aura retrouvé pour les voyageurs circulant sur le réseau actuellement exploité, les recettes nettes acquises avant la première réduction ».

« La Compagnie ne serait pas tenue de maintenir ses réductions si l'Etat, après avoir réduit les impôts de grande vitesse, venait à les rétablir sous une forme quelconque en totalité ou en partie ».

Le rapport sur le projet de loi destiné à approuver les conventions s'exprimait sur cet article de la façon suivante : « Aux termes de cet article, disait le rapporteur, si l'Etat supprimait la surtaxe de dix pour cent ajoutée en 1871, aux impôt de grande vitesse et qui grève les trois classes de voyageurs, la Compagnie réduirait les taxes de deuxième classe de dix pour cent et celles de troisième classe de vingt pour cent :

Les deux dégrèvements combinés abaisseraient donc les prix :

Pour la 1^{re} classe de 10 %

Pour la 2^e classe de 20 %

Pour la 3^e classe de 30 %

« Le produit des voyageurs de troisième classe étant supérieur à celui des voyageurs de première classe, la Compagnie, en supprimant 20 % sur la troisième classe au lieu de supprimer 10 % sur la première classe et 10 % sur la troisième, consent un sacrifice sensiblement plus élevé que celui de l'Etat ».

« D'autre part, dans l'hypothèse où l'Etat ferait ultérieurement de nouvelles réductions sur l'impôt, la Compagnie consentirait elle-même à une réduction équivalente en admettant qu'elle eût retrouvé les recettes nettes acquises avant le premier dégrèvement.

Pour faire disparaître l'intégrité de l'impôt de 23 %, il faudrait que le Trésor disposât d'une somme annuelle de 85 millions environ. Grâce à ce sacrifice, auquel s'ajouterait celui de la Compagnie, la diminution du prix de transport des voyageurs serait en chiffres ronds :

Pour la 1^{re} classe de 30 %

Pour la 2^e classe de 40 %

Pour la 3^e classe de 50 %

Et le rapport ajoutait à juste titre que : « Ces réductions opéreraient dans le transport des voyageurs une véritable révolution économique ».

Il ne pouvait être question de se lancer dans une réforme d'une telle portée et surtout si onéreuse. Rouvier proposait seulement de supprimer la surtaxe établie par la loi de 1871 sur le transport des voyageurs.

Les trois classes devaient en bénéficier, mais les réductions à la charge de la Compagnie ne devaient profiter qu'à la deuxième et troisième classe. Ces réductions étaient, en ce qui concerne les billets à plein tarif, de 10 % pour la seconde classe et de 20 % pour la troisième classe.

Les voitures publiques, les bateaux à vapeur et autres devaient aussi profiter de ces dégrèvements.

Si le régime ancien avait été maintenu, le rendement probable de l'impôt devait être reporté, selon les règles ordinaires de l'évaluation des recettes à Fr. 92.386.200

La surtaxe établie en 1871 figurait dans ce chiffre pour 40.800.000 francs environ. Mais comme elle devait continuer à être perçue pendant le premier trimestre, il n'y avait lieu de déduire que le dégrèvement afférent aux trois derniers trimestres. On pouvait l'évaluer à 32.500.000 francs, c'est-à-dire à peu près aux 4/5 de la surtaxe totale, parce que les recettes du premier trimestre étaient proportionnellement moins élevées que celles des trois autres.

La suppression complète de l'impôt an-

cien sur les accessoires de la grande vitesse autres que les bagages, finances et chiens entraînait pour les trois derniers trimestres une seconde perte que l'on pouvait évaluer à 5.600.000 francs, le total de ces deux réductions étant ainsi de Fr. 38.100.000

Il reste Fr. 54.286.000

L'unification de l'impôt sur les Chemins de fer entraînait une augmentation de recettes, qu'il était toutefois prudent de ne pas évaluer pour 1892 à plus de Fr. 100.000

Le produit de l'impôt sur la grande vitesse était dès lors de Fr. 54.386.000

Il n'était pas tenu compte dans ce calcul de l'influence exercée sur l'impôt ancien par la réduction des tarifs propres à la Compagnie, l'amélioration normale du trafic devant suffire largement à compenser la diminution qui viendrait à se produire de ce chef.

Il était à noter enfin que les garanties à payer en 1892 et dont le chiffre était prévu par la loi de finances, ne sauraient en aucun cas être affectées par les tarifs nouveaux, puisque les paiements de 1892 devaient correspondre aux insuffisances de 1891.

Mais le dégrèvement des transports à grande vitesse n'était pas la seule innovation prévue au projet du budget de 1892. Rouvier y joignait l'incorporation d'une partie du compte spécial des garanties d'intérêt.

L'exposé des motifs expliquait que jusqu'alors le caractère temporaire de ce compte, dont le remboursement n'était pas douteux et se trouvait garanti par une

contre-partie certaine, en avait justifié l'imputation sur des ressources spéciales. Mais les principes qui avaient conduit jusque-là à l'unification budgétaire semblaient conseiller une résolution nouvelle.

Rouvier voulait, en effet, en procédant à cette unification, mettre en regard de toutes les dépenses permanentes de l'Etat, des revenus durables. A des paiements qui semblaient devoir se produire pendant un temps indéterminé, la sagesse ordonnait d'affecter des recettes normales et non pas des emprunts périodiques.

Il expliquait que sur les lignes françaises, le développement du trafic entraînerait vraisemblablement, dans un bref délai, la cessation de ces paiements. Si certaines Compagnies devaient continuer à recourir aux avances du Trésor, d'autres devaient entrer bientôt dans la voie des remboursements, et le budget des lignes françaises devait, pensait-il, se suffire ainsi à lui-même.

Tout autre était la situation des lignes algériennes dont le développement était beaucoup moins rapide. C'était donc la dépense des garanties algériennes que Rouvier se proposait d'incorporer au budget ordinaire de 1892.

Il se prononçait d'ailleurs pour l'incorporation de la totalité des garanties dans le cas où les prévisions actuelles seraient déçues ou dans celui où l'on disposerait de ressources suffisantes permettant de ménager au budget, sous cette forme, un nouveau fonds d'amortissement.

Ce début de réforme allait donc grever le budget de l'exercice prochain d'une somme qui pouvait être évaluée à 23 millions en chiffres ronds. Rouvier ne disposait sur les recettes budgétaires que de la moitié de

cette somme, mais une ressource exceptionnelle de onze millions et demi environ, allait lui être fournie par une opération financière depuis longtemps en suspens.

Il s'agissait de la liquidation de la caisse de la dotation de l'armée créée en 1855 pour assurer, par les soins de l'Etat, le remplacement des jeunes gens appelés compris dans le contingent annuel, mais désireux de se faire exempter du service. La caisse devait affecter les fonds ainsi obtenus aux paiements de primes et hautes payes à l'aide desquelles l'Etat retenait sous les drapeaux des soldats qui consentaient à se rengager ou bien y attirait des engagés volontaires libérés depuis moins d'un an.

Cette caisse était en outre chargée de recevoir à titre de dépôt les versements volontaires des militaires de tout grade et aussi du service des suppléments de pensions accordées aux sous-officiers, caporaux et soldats. Depuis que la loi du 1^{er} février 1868 avait aboli le système d'exonération, la caisse avait perdu sa raison d'être et sa liquidation apparaissait naturelle.

Le montant des primes à rembourser n'était plus que de 3.473.344 francs, les remboursements effectués annuellement ne dépassant pas 120.000 francs.

« Dans ces conditions, disait Rouvier, le moment paraît venu de procéder à la liquidation définitive du service spécial en maintenant seulement à l'administration de la Caisse des Dépôts et Consignations la mission de déterminer, d'accord avec le ministre de la Guerre, les droits subsistant au point de vue de la dotation des militaires ou de leurs représentants ».

« Le résultat de cette liquidation est, d'une part, de mettre à la charge du budget les paiements annuels aux-

quels la Caisse reste tenue et qui n'excèdent pas 120.000 francs par an, et, d'autre part, de rendre disponible un actif de onze millions et demi. »

« Cette ressource appliquée au budget de 1892 parfait la somme nécessaire pour l'incorporation des garanties à payer aux Chemins de fer algériens. L'exercice 1893 et les exercices suivants n'en bénéficieront plus il est vrai, mais chacun sait que, à partir de 1893, soit par le plein fonctionnement des nouveaux droits de douane, qui n'auront profité qu'à une partie de l'exercice de 1892, soit pour d'autres raisons financières, notamment la disparition en 1893 de la dépense de 7.524.000 francs à laquelle s'élève l'intérêt des obligations à court terme, de nouvelles recettes apparaîtront avec lesquelles il sera facile de maintenir l'incorporation des garanties algériennes et de réaliser, même si on le jugeait convenable, l'incorporation des garanties afférentes aux lignes françaises ».

Et Rouvier terminait : « En fait, la situation de nos finances est déjà telle que les garanties, celles des lignes françaises aussi bien que celles des chemins de fer algériens, tout en n'ayant pas encore été inscrites dans le budget, sont en totalité payées sans emprunt au moyen du produit de nos impôts et de nos revenus publics ».

« L'excédent prévu pour 1893 s'élève à environ 55 millions. Il sera vraisemblablement suffisant pour couvrir sans aucune émission d'obligations du Trésor, les charges résultant de toutes les garanties d'intérêt à liquider dans le cours de l'année 1891 ».

Porté à la Commission du budget de la Chambre, le projet en reçut l'approbation en ce qui concerne le dégrèvement des transports à grande vitesse. Par contre,

l'incorporation du compte des garanties d'intérêts des lignes de Chemins de fer algériennes lui parut insuffisante et elle y joignit l'incorporation des garanties de toutes les lignes françaises.

D'autre part, Rouvier avait avoué une augmentation de dépenses de 53 millions. La commission voulut réduire ce total et proposa des réductions sur la Guerre, la Marine et quelques autres départements, en tout 54 millions. Toutefois, sacrifiant à l'esprit du jour, elle n'osa pas ne pas admettre 13 millions d'augmentation sur l'Instruction publique. On était bien loin d'avoir les 57 millions nécessaires à l'incorporation de toutes les garanties d'intérêt. Elle songeait aussi à un remaniement de l'impôt des boissons auquel Rouvier songeait également, mais elle voulait l'incorporer à la loi de Finances, alors que Rouvier aurait préféré un projet de loi spécial et une discussion à tête reposée.

Si l'on ajoute à cela la question des frais de justice dont la Commission avait aussi proposé la réforme, les sujets de discussion ne manquaient pas et le budget de 1892 risquait fort de ne pas être voté à temps.

Il ne le fut pas en effet, car la discussion générale ne commença que le 19 octobre. Ce jour-là, à propos de la majorité de la République qui venait d'atteindre ses vingt et un ans, Rouvier célébra le brillant état de ses affaires et de ses finances : excédent budgétaire, réduction de la dette flottante, faible prélèvement fiscal par rapport à l'étranger. « S'il était vrai, disait-il, que les finances du pays eussent été gérées avec prodigalité, imprévoyance, les institutions républicaines seraient-elles affermies à ce point que nous voyons aujourd'hui à l'intérieur les hostilités s'apaiser, au dehors les dé-

finances s'évanouir, 800 millions demandés et obtenus à un cours qu'aucun régime précédent n'avait jamais offert, et le pays mettant à sa disposition 14 milliards et des sommes six à sept fois plus considérables à la disposition d'une puissance amie? »

En fait, tout n'allait pas si bien qu'il le disait, et il devait en faire lui-même, dans les années à suivre, la fâcheuse expérience. Aussi de divers côtés railla-t-on cette « éloquence d'après Cronstadt ». Stourm, dans *l'Economiste Français*, expliqua combien l'optimisme est un sentiment compromettant chez un ministre des finances et incompatible avec la rigueur nécessaire de son rôle de gardien du Trésor public. A l'autre extrémité de l'horizon politique et d'ailleurs peut-être plus par parti-pris que par claivoyance, Camille Pelletan et Clemenceau niaient le bon état des Finances et contestaient la valeur des lauriers dont se couronnaient les ministres opportunistes.

A la Chambre, aucune difficulté ne se posa pour la question du dégrèvement des transports à grande vitesse. Nous avons vu que l'exposé des motifs de Rouvier avait insisté sur l'opportunité d'employer le supplément de recettes de la réforme douanière au dégrèvement des transports à grande vitesse. Il insista sur le fait que le faire coïncider avec le remaniement de nos taxes douanières, c'était corriger de la façon la plus heureuse ce que ce remaniement pourrait avoir de defectueux sur divers points. C'était stimuler l'activité de notre marché national, faciliter nos relations intérieures et ouvrir à notre production de plus larges débouchés sans sortir de nos frontières.

La proposition d'incorporation des garanties d'inté-

rêt passa également sans difficultés. A la tribune, Rouvier en fit valoir toute la portée : « (Le budget de 1892) achève l'œuvre de l'unification budgétaire. Il incorpore le budget des garanties d'intérêt, il va plus loin encore car par un article de la loi de finances, il prépare, on peut même dire qu'il incorpore dès à présent le budget des conventions puisque cette incorporation se fait dans les formes mêmes que le Gouvernement avait établies pour l'incorporation de la garantie d'intérêt.

« Cette dernière constatation me permet de dire que si nous pouvons mener à bonne fin cette dernière disposition de la loi de finances, nous aurons, non seulement donné satisfaction à toutes les critiques dirigées contre notre budget, mais nous serons allés au delà de ce qu'on peut humainement demander à l'unification budgétaire... Jamais, en effet, depuis qu'on fait des Chemins de fer en France, on ne les a construits avec le produit de l'impôt. Vous pouvez remonter jusqu'aux premières lois qui ont décrété la construction des voies ferées, aux lois de 1833, de 1843, de 1861, toujours vous verrez, qu'au moment même où l'on décrétait ces grandes œuvres d'utilité publique, on sortait des règles strictes de la comptabilité budgétaire. On ne pensait pas qu'on pourrait faire d'aussi grands travaux, accomplir de si grands efforts en puisant dans le revenu normal de l'impôt; on créait à côté, qu'on le couvrit de ce nom ou d'un autre, ou qu'on le laisse dans l'anonyme, un véritable budget extraordinaire... Nous avons réglé notre situation financière et budgétaire avec une sévérité telle qu'à l'heure qu'il est, l'œuvre d'unité est achevée ».

Tout en remarquant que la France était le seul pays du monde où l'on faisait des travaux de chemins de fer

avec le produit de l'impôt, Rouvier continuait son discours en montrant combien le procédé était désirable. Il fallait s'efforcer de le maintenir autant que dureraient les années de prospérité.

En effet, quoique la prudence recommandât de prévoir des périodes moins heureuses, la situation financière était excellente et l'on pouvait prévoir que l'exercice de 1891 se solderait par un excédent d'au moins 70 millions. La dette flottante avait été réduite à un milliard et le Gouvernement avait alors en caisse des disponibilités de 336 millions.

Finalement, le budget, en retard d'un mois, fut voté le 26 janvier 1892. Il prévoyait 3.251.861.852 francs en recettes, 3.251.524.072 francs en dépenses. Les principales augmentations de dépenses portaient sur la dette consolidée, la dette viagère, la guerre, les travaux publics.

Les recettes réelles s'élevèrent à 3.370.415.425 francs, les dépenses à 3.380.355.174 francs. Les plus-values s'élevèrent à plus de cent millions, mais furent dévorées par le relèvement des crédits supplémentaires, 103 millions au lieu de 60. A ce propos, Poincaré, dans son rapport du 18 octobre 1892 sur le budget de 1893, signalait la persistance de mauvaises habitudes budgétaires : les administrations, au lieu de seconder les économies réelles que demandaient les Commissions, en faisaient d'impraticables pour prendre ensuite leur revanche dans des demandes de crédits supplémentaires, allant jusqu'à dissimuler les dépenses inévitables, puis obtenant des augmentations en cours d'exercice.

Pendant ce temps était promulguée la réforme du tarif général des douanes. L'Etat devait bénéficier d'une plus-value dans les droits d'importation. La question se

posait toutefois de savoir s'il n'avait pas perdu davantage à la chute de nos exportations et à la diminution des affaires. Rouvier n'était sans doute pas sans quelques craintes à cet égard, quand il recommandait à ses collègues de ne pas dépasser dans leurs demandes pour 1893 les chiffres de 1892, et les avertissait de ne pas compter sur des plus-values dévorées d'avance par des dépenses nouvelles et des dégrèvements.

Quant à la réforme des frais de justice, elle fit l'objet d'un projet de loi distinct du budget de 1892 et fut votée à part au cours de l'année 1891.

Les tarifs de droits fixes avaient été successivement majorés dans de fortes proportions alors que les droits proportionnels restaient intacts et il en résultait une injustice fiscale frappant particulièrement les classes pauvres.

La réforme devait en outre faciliter celle du Code de procédure civile qui pourrait ainsi être faite sans crainte de bouleverser les ressources du Trésor.

Rouvier substitua au projet Brisson, trop démocratique et faisant trop bon marché des intérêts du Trésor, un projet plus raisonnable.

Il proposait d'abolir sans exception, tous les droits de greffe perçus au profit du Trésor, et par conséquent tous les droits d'expédition qui, alors que la sentence était rendue et le procès terminé, devaient augmenter sensiblement les frais de l'instance. Il en résultait un dégrèvement de 8 millions.

Il exonérait de la double formalité du timbre et de l'enregistrement les significations d'avoué à avoué qui, par leur multiplicité dans chaque affaire, contribuaient dans une large mesure à détruire la proportionnalité

de l'impôt et à paralyser la révision du Code de procédure civile. Il en résultait là aussi, un dégrèvement de 5 millions.

Un autre dégrèvement de 2 millions résultait de l'abaissement d'un tiers du tarif des droits applicables aux significations entre parties dans les instances civiles et commerciales, ainsi qu'en matière d'ordre et de contribution.

Un grand nombre de perceptions en matière de faillite et de liquidation judiciaire étaient supprimées. Le principe de la pluralité en ce qui concerne les droits fixes d'enregistrement des jugements et arrêts était abrogé, le droit de timbre des expéditions d'actes judiciaires et de jugements ou arrêts se trouvait réduit d'un quart par l'obligation imposée aux greffiers d'insérer un plus grand nombre de syllabes à la ligne. Le droit de timbre des bordereaux de collocation était diminué dans une proportion beaucoup plus élevée, cette diminution et les autres dégrèvements se traduisaient par de grands avantages au profit des ordres amiables ou judiciaires et des distributions par contribution.

Enfin, les procédures en justice de paix étaient l'objet de dégrèvements particuliers dont le montant net atteignait 1.400.000 francs, ce qui équivalait à une réduction des deux tiers.

Il avait paru possible à Rouvier de s'en tenir à la proposition primitive de Brisson en ce qui concerne l'obligation d'une consignation au début de l'instance et il avait renoncé finalement à cette consignation.

L'ensemble des dégrèvements ainsi prévus atteignait 19 millions et les incapables étaient appelés à en profiter largement.

La taxe des frais de justice destinée à servir de compensation était ramenée à des taux modérés, ce qui permettait de compter sur un recouvrement plus facile. Néanmoins, la réforme laissait le budget en perte de trois millions et demi si le Trésor n'avait disposé en outre de la plus-value attendue des nouveaux tarifs douaniers, d'une plus-value équivalente, provenant des droits de mutation par décès sur la part du conjoint survivant, fixée par la loi du 9 mars 1891.

CHAPITRE V

1892. PRÉPARATION DU BUDGET DE 1893

Après les efforts fournis l'année précédente, Rouvier estime prudent de marquer une pause. Aussi l'exposé des motifs du budget de 1893, tout en récapitulant, avec une complaisance au demeurant légitime, les résultats obtenus, insistera-t-il sur la nécessité de s'en tenir là momentanément, d'évaluer avec exactitude, avant d'aller plus loin, l'effet des dégrèvements comme des ressources nouvelles.

Le projet du budget qu'il a préparé examine toutefois un grand nombre de questions financières alors discutées.

Il prévoit tout d'abord une réforme de l'impôt sur les boissons. L'exercice est supprimé ainsi que les droits de détail sur les vins, cidres, poirés et hydromels. Ainsi se généralisait une réforme entreprise par la loi du 9 juin 1875 qui avait aboli l'exercice des débits de boissons dans les agglomérations de dix mille habitants et au-dessus. L'exercice des débitants de boissons devait ainsi disparaître sur tout le territoire.

A la suppression du droit de détail, s'ajoutait celle du droit de circulation. Il en résultait un dégrèvement de 61 millions et demi sur les vins, de 6 millions et demi sur les cidres et de plus de 5 millions et demi sur les bières, au total, un dégrèvement de 73 millions et demi.

Rouvier y joignait encore la suppression du droit d'entrée dans les villes, et il prévoyait que ce dégrèvement serait graduel et progressif et affecterait bien plus, assurément, les exercices postérieurs à 1893 que cet exercice lui-même.

Les mesures proposées étaient donc les suivantes :

— Suppression du droit de détail;

— Suppression du droit d'entrée sur les vins et les cidres dans les villes qui alors ne percevaient pas de droit d'octroi sur ces mêmes boissons;

— Suppression de ce même droit dans les villes qui de leur côté consentiraient à supprimer leurs taxes d'octroi;

— Réduction immédiate à un taux modéré des droits d'entrée sur les vins et les cidres;

— Fixation pour les droits d'octroi à partir de l'expiration des tarifs actuellement autorisés d'un maximum égal au tarif des droits d'entrée, maximum qui, dans aucun cas, ne pourrait être dépassé.

Ces mesures se traduisaient à l'égard des boissons hygiéniques par un dégrèvement d'ensemble, qui dès la mise en vigueur de la loi, aurait été de 73.674.813 fr. et qui s'élèverait graduellement dans l'espace de cinq années, période pour laquelle les tarifs d'octroi seraient autorisés, à près de 134 millions et qui, le jour où la mesure aurait produit son plein effet, pourrait dépasser le chiffre de 174 millions.

Toutefois, Rouvier, tout en dégrevant de la façon notable dont on peut juger, n'allait pas jusqu'à supprimer l'impôt, car celui-ci comportait des mesures de contrôle destinées à lutter contre la fraude et la falsifica-

tion des produits, et il ne voulait pas supprimer des garanties dont le maintien était d'intérêt public.

Il voulait d'ailleurs se prémunir contre un retour des années malheureuses et conserver ainsi une organisation intacte dont il n'y aurait qu'à relever les tarifs pour en tirer un rendement lucratif.

Enfin la suppression totale de ces droits et formalités aurait compromis le rendement de l'impôt sur les spiritueux en mettant à la disposition des fraudeurs une matière dont il est aisé d'extraire l'alcool par une opération très simple et en facilitant en outre la circulation illégale des spiritueux fabriqués clandestinement.

« Or, si l'on est tenu à un redoublement de précaution vis-à-vis de la fraude, faisait valoir Rouvier, bien loin de désarmer l'Etat, c'est sans contredit au moment où nous allons chercher surtout dans une augmentation des droits sur l'alcool, la compensation au dégrèvement des boissons hygiéniques ».

Passant à l'examen de la question du maintien des privilèges des bouilleurs de crû, il s'en déclarait l'adversaire, car il entraînerait une fraude telle, disait-il, que le recouvrement de l'impôt ne pourrait plus être assuré, après la suppression de l'exercice.

Il faisait valoir que ce privilège soulevait depuis longtemps de vives réclamations de la part des commerçants et de la Régie et mettait en valeur le caractère paradoxal de ce régime : « Le régime actuel qui laisse à la disposition des bouilleurs de crû, sans garantie aucune, les quantités d'alcool par eux fabriquées, constitué d'ailleurs eu égard au taux élevé de l'impôt, une anomalie dont on ne trouve en Europe qu'un seul exem-

ple fourni par la Serbie ». Partout ailleurs, il y avait un contrôle.

Et il se référait au remarquable rapport de Léon Say sur la question, dont le moment est venu d'étudier la teneur.

Ce rapport répond à la question suivante : convient-il d'abolir complètement le privilège dont jouissent les bouilleurs ? Y a-t-il lieu au contraire de le conserver dans une certaine mesure en le réglementant ?

La fraude s'étendait en effet sur une échelle considérable, faisant tort à la fois, écrit Léon Say, « au Trésor, par une diminution de recettes, aux honnêtes commerçants par une concurrence déloyale et à la morale par le mépris qu'on fait de la loi ».

« C'est un principe fiscal généralement admis que les objets ou denrées de consommation, quels qu'ils soient, sur lesquels est établi un impôt, doivent y être assujettis, qu'ils soient consommés sur place par celui-là même qui les a créés chez lui, dans son domaine, ou qu'ils entrent dans n'importe quel lieu ou n'importe comment dans la consommation de celui qui les achète ».

Et il cite comme exemple les propriétaires de salines ou les producteurs de tabac qui ne peuvent pas consommer eux-mêmes une partie de leurs produits sans payer l'impôt.

« Enfin, comprendrait-on dans un pays où tous les impôts seraient assis sur la consommation, que les propriétaires qui ne consommeraient que leurs produits en fussent exemptés. Ils jouiraient des avantages de toutes les dépenses publiques sans y avoir concouru ».

Aussi le rapport conclut-il à la suppression du privilège des bouilleurs de crû ; en reconnaissant toutefois

que la difficulté de percevoir l'impôt sur la totalité des eaux-de-vie produites, peut excuser une sorte de tolérance et légitimer une exemption d'impôts à la condition de maintenir « dans des limites étroites et bien déterminées, l'espèce de privilège qui en résulterait pour leurs propriétaires ».

S'appuyant sur les conclusions de ce rapport, Rouvier propose d'allouer en franchise aux bouilleurs de crû une franchise de dix litres d'alcool pur pour leur consommation personnelle.

D'autre part, le vinage à la propriété serait autorisé moyennant le paiement d'un simple droit de dénaturation de 37 fr. 50 par hectolitre d'alcool pur.

Rouvier proposait, en outre, des mesures contre les acheteurs qui, après avoir frauduleusement disposé des marchandises, cherchaient à laisser aux vendeurs la responsabilité de l'impôt.

D'autres propositions étaient faites pour l'application du régime des vins aux vendanges que des intermédiaires prennent l'habitude de faire expédier des centres de production pour les convertir en vins sans paiement de droit, au détriment du Trésor.

Enfin, il proposait quelques autres innovations, notamment la faculté de vinage à prix réduit pour les fabricants de vermouth et de vins d'imitation, l'allocation d'un déchet spécial de fabrication pour les liquoristes et les fabricants d'absinthes et de bitter, la simplification des tarifs, les facilités accordées à la circulation des boissons et un nouveau mode de tarification des bières.

Ainsi traité le projet de réforme des impôts sur les boissons, l'exposé des motifs du budget passe à l'étude

de la question que Rouvier a toujours tant tenu à cœur de résoudre : celle de l'unité budgétaire. Aussi propose-t-il une nouvelle réforme en ce sens : la suppression du budget sur ressources spéciales avec incorporation de celles des dépenses de ce budget qui incombent en fait à l'Etat.

Cette réforme n'est qu'une suite logique des efforts fournis dans les années précédentes pour l'unification budgétaire. Il ne manque pas de remarquer qu'on peut la tenir pour accomplie, mais que de nouveaux progrès peuvent toutefois être réalisés et que la clarté des écritures et le bon ordre des finances ne peuvent qu'y gagner.

Depuis la loi du 2 juillet 1862 portant fixation du budget de 1863, en effet, l'ensemble des recettes et des dépenses affectées aux départements et aux communes formait un budget spécial.

Cette idée était juste en ce qu'elle permettait de donner au budget de l'Etat sa véritable physionomie en le distinguant de celui des départements et des communes.

« En revanche, écrivait Rouvier, lorsque sous prétexte de corrélation entre certaines recettes et certaines dépenses de l'Etat, on prétendait ne voir dans ces recettes et ces dépenses que des comptes d'ordre », on perdait de vue ce principe supérieur que toute recette budgétaire quelle qu'elle soit appartient non à tel ou tel service spécial, mais à l'ensemble du budget. S'il est une vérité reconnue dans notre législation financière, c'est sans contredit celle-là. L'Etat français n'a à accepter aucune affectation particulière d'impôts. Tous les revenus publics, quelle que soit leur origine, doivent concourir indistinctement au fonctionnement de la

masse des services publics. Il n'en peut être rien distrait pour former des caisses spéciales, indépendantes de la caisse générale et pour constituer en quelque sorte de petits états dans l'Etat. Si l'on a pu s'écarter de la stricte observation de ce principe, aucun effort ne doit être négligé pour y revenir ».

Après cette courageuse profession de foi, admirable d'orthodoxie financière, il s'étendait sur les inconvénients présentés par l'existence de pareils budgets. « La création du budget sur ressources spéciales a porté atteinte à l'unité budgétaire parce qu'en donnant la facilité de classer certaines recettes et certaines dépenses en dehors du budget général, elle a permis de distraire de ce budget ou de n'y pas comprendre des recettes et des dépenses qui, par leur nature, en font partie intégrante ».

En même temps que la suppression du budget sur ressources spéciales, il prévoyait, nous l'avons vu, l'incorporation de celles des dépenses de ce budget qui incombent en fait à l'Etat.

Ces incorporations portaient sur les chapitres suivants, d'abord sur les fonds de non-valeurs qui sont une sorte de fonds d'assurance constitué par des centimes additionnels ajoutés tant au principal qu'aux impositions départementales et communales, grâce auxquels le recouvrement intégral des contributions directes inscrites dans les rôles dressés au profit de l'Etat, des départements et des communes, est mis à l'abri de tout aléa, en dépit des dégrèvements prononcés en faveur des contribuables. C'est un fonds créé pour garantir le rendement global de toute cette catégorie de ressources qui sont perçues au moyen de rôles ». Il fal-

lait y ajouter les frais d'impression et de confection des rôles spéciaux, frais d'avertissement, frais de perception de certaines taxes assimilées.

De même, les fonds de secours mis à la disposition du ministère de l'Agriculture pour être distribués en cas de pertes matérielles ou d'événements malheureux. De même encore pour les frais du service de la transportation, les frais de visite des vignobles en Algérie et les parts des chefs indigènes, collecteurs des contributions arabes.

Par suite de l'incorporation du budget sur ressources spéciales, les départements devaient désormais, à l'instar des communes, avoir la gestion directe de leurs finances. Le préfet devenait l'ordonnateur primaire, mandat analogue à celui du maire dans la commune. Le trésorier payeur général était conservé comme comptable, mais il devenait comptable du département et sa situation était à cet égard comparable à celle d'un receveur municipal. Il aurait à rendre deux comptes à la Cour, l'un comme comptable de l'Etat, l'autre comme comptable du département.

Le service financier continuait à être géré aux frais de l'Etat, en compensation les fonds libres du département restaient à la disposition du Trésor qui n'avait pas à en servir d'intérêt.

Quelques mesures étaient prises en outre en vue de faciliter le service de la Trésorerie des départements pauvres :

1° On pouvait ordonnancer dès le commencement de l'année au profit des départements le fonds de subventions allouées en vertu de la loi du 10 août 1871.

2° Mettre à la disposition des départements le pro-

duit des centimes additionnels par douzième dès leur échéance sans attendre qu'ils soient recouvrés par le percepteur.

3° Dans des cas exceptionnels, autoriser des avances qui devaient toujours demeurer inférieures au montant des centimes additionnels restant à recouvrer dans chaque département.

Le contrôle et la surveillance de l'Etat sur les budgets départementaux devaient continuer à s'exercer par le ministère de l'Intérieur qui conservait la charge d'examiner le budget départemental avant son approbation par décret.

Ajoutant les réformes aux réformes, Rouvier annonçait en outre la suppression du budget annexe des téléphones, affirmant ainsi leur caractère de service public. Il proposait encore une modification au régime des subventions aux départements, villes et communes, pour la construction d'établissements scolaires. Ces subventions avaient d'abord été versées en capital et étaient administrées par la Caisse des Dépôts et Consignations. La loi du 20 juin 1885 avait prévu un changement dans le mode du concours de l'Etat. Les subventions n'étaient plus accordées en capital, mais sous forme d'annuité, les départements, villes ou communes ayant à effectuer eux-mêmes désormais la négociation des emprunts.

Rouvier estimait qu'il n'y avait pas lieu de continuer à accorder sous forme d'annuités les subventions que la loi de 1885 assurait aux communes et aux départements.

Pour les subventions qui seraient accordées à partir de l'exercice 1893, l'Etat, au lieu de se borner à servir l'annuité du capital correspondant aux subventions,

paierait le capital, ce qui aurait cette double conséquence :

1° Les départements et communes seraient dispensés de se procurer eux-mêmes le capital correspondant aux subventions de l'Etat. Leurs emprunts seraient réduits d'autant.

D'un autre côté, ce budget prenant immédiatement à sa charge un capital et non plus une annuité, la même dotation pouvait, sans accroissement ultérieur, suffire aux besoins successifs des différents exercices. Le budget de 1893 allait être ainsi grevé de onze millions de francs, mais cette surcharge était une véritable assurance sur l'avenir par ce fait qu'une cause d'emprunt indirect cessait d'exister. Ainsi l'unification budgétaire faisait un progrès de plus.

Rouvier proposait enfin l'incorporation des autres subventions en capital qui avaient été prévues par les lois du 1^{er} juin 1878, 3 juillet 1880, 2 août 1881 et 20 juin 1885, et qui devaient être prélevées sur les ressources de la dette flottante.

Tel était le projet de budget pour l'exercice 1893 préparé par Rouvier. On voit que, malgré sa volonté manifestée de ne pas se lancer dans de nouvelles réformes, il comprenait malgré tout certaines innovations.

Quoi qu'il en soit, ce projet de budget était sincère et inspiré par un vif désir d'amélioration. Il s'appliquait à faire disparaître bien des causes d'obscurité et de gaspillage. Il aurait pu fournir une excellente base de discussion aux Chambres et produisit en tous cas une très heureuse impression.

Malheureusement, les circonstances n'étaient guère favorables. Le rapport de Poincaré du 18 octobre 1892,

constate que la situation s'est modifiée considérablement depuis le dépôt du projet ; augmentation des dépenses, diminution des recettes, diminution de l'amortissement, renonciation pour huit millions à l'incorporation de la caisse des écoles. Les plus-values tendaient à disparaître ou étaient absorbées par les crédits supplémentaires.

Finalement, la gravité de la situation allait obliger à abandonner plusieurs des meilleures mesures préconisées par Rouvier.

A la Chambre, où l'on commença par examiner la réforme de l'impôt des boissons, la discussion fut assez confuse, l'Assemblée votant facilement la suppression des anciens impôts, mais refusant de les remplacer. Incapable de trouver ailleurs les 90 millions fournis par l'impôt supprimé, la Commission demande la disjonction du budget d'avec le projet, mais la Chambre refusa de la suivre et vota un amendement Turrill portant dégrèvement total des boissons hygiéniques, suppression totale du privilège des bouilleurs de cru, augmentation des licences, augmentation de la taxe sur l'alcool.

C'est sur ces entrefaites qu'intervint la démission de Rouvier qui dut quitter le ministère des Finances sur une interpellation de Déroulède au sujet de l'affaire de Panama.

Après son départ, et sur l'insistance pressante de Ribot, la Chambre accepta la disjonction contre la promesse du Gouvernement de reprendre cette tentative de réforme dans le budget de 1894 sur les bases suivantes : maintien du privilège des bouilleurs de cru avec de nouvelles mesures pour réprimer la fraude ; droit de 200 francs sur l'alcool ; suppression de l'exer-

cice et du droit de détail; droit de circulation; abolition du droit sur les pommes à cidre et sur les vendanges. En même temps la Chambre vota l'établissement d'un impôt sur les bicyclettes.

Ici se termine l'œuvre fiscale et budgétaire de Rouvier. S'il devait revenir au pouvoir quelques années plus tard, l'action qu'il mènera encore à ce moment n'atteindra pas l'ampleur que nous avons pu apprécier dans son œuvre financière de 1889 à 1892. A la veille de l'explosion de l'affaire de Panama, Rouvier était d'ailleurs loin de s'attendre à ce que la suite des événements lui apportât les ennuis que l'on connaît. Il annonçait déjà son intention de procéder, dès qu'elle serait possible, c'est-à-dire en 1894, à la conversion du 4 1/2 %, né lui-même de l'opération similaire de 1883. Il fallait quelque audace pour agiter aussi longtemps à l'avance une éventualité de cette nature et, en tous cas, une remarquable confiance dans la solidité politique et financière du pays.

Il faut reconnaître que cet optimisme était parfaitement justifié. L'année 1892 fut l'année de la « rente au pair », et le 10 juin, pour la première fois, le 3 % atteignait le cours de cent francs. En dépit des discussions budgétaires, longues et agitées, qui nécessitaient à peu près régulièrement le vote de douzièmes provisoire, les résultats obtenus, en très grande partie par la gestion de Rouvier, étaient remarquables. Les forces militaires alors reconstituées, le budget de l'instruction publique plus que triplé depuis l'avènement de la III^e République, les voies ferrées et l'outillage national améliorés, d'autres réformes encore, tout cela avait été réalisé sans dommages essentiels.

A Rouvier personnellement, revenait le mérite

d'avoir équilibré ces dépenses considérables avec les revenus permanents de l'Etat. De 1887 à 1893, il avait réussi à incorporer 220 millions de dépenses dans le budget ordinaire et supprimé tous les budgets extraordinaires. Des conversions, dont nous étudierons bientôt le détail, diminuaient les charges de la dette et jamais les capitaux n'avaient été aussi abondants. En présentant au Sénat le budget de 1894, son Rapporteur général, M. Antonin Dubost, déclarait un tel redressement inégalé en Europe, et seulement comparable à celui des Etats-Unis après la guerre de Sécession.

Mais quand cet éloge fut prononcé, Rouvier, l'artiste en finances qui s'en pouvait attribuer le mérite, comme l'écrit M. Gignoux, n'était plus à son poste.

CHAPITRE VI

DERNIÈRE PRÉSENCE AU MINISTÈRE DES FINANCES

(1902-1906)

Quoique nous ayons considéré l'œuvre financière de Rouvier comme presque terminée lorsqu'il quitta le pouvoir en 1892, il est impossible de ne pas dire un mot de son activité financière pendant son long séjour au Ministère des Finances, de 1902 à 1905. Si, à l'exception de la conversion de 1902, elle ne se manifesta guère que par des tentatives et des projets de réformes, ce n'est point à lui qu'on doit l'imputer. En fait, nous n'aurons que quelques mots à en dire, car ces années si troublées pourtant par des événements intérieurs et extérieurs, furent à peu près vides d'événements financiers.

En arrivant au Ministère des Finances avec le Ministère Combes, Rouvier trouva toute préparée la conversion de 3 1/2 % qu'il opère dans le plus bref délai, comptant sur un bénéfice destiné à donner des facilités pour équilibrer le budget. Mais ce produit fut insuffisant et Rouvier prévoyant 207 millions de déficit, dut y joindre une réglementation du privilège des bouilleurs de crû et accessoirement une restriction des zones frontalières où le tabac était vendu à prix réduit et diverses autres réformes.

Il défendit son budget assez attaqué, surtout devant le Sénat auquel il venait d'être élu. Il assura qu'il avait

surtout cherché à établir un budget de recueillage ayant avant tout pour objet de faire barrage aux dépenses nouvelles. Celles-ci étaient en effet d'autant plus menaçantes qu'aux surenchères coutumières semblaient vouloir se joindre des projets onéreux comme le rachat des chemins de fer, un programme de travaux publics imaginé par le cabinet Waldeck-Rousseau et d'autres encore. Pendant ce temps, Rouvier mettait la dernière main au projet d'impôt sur le revenu qu'il avait dû promettre de présenter et qu'il déposa en effet le 13 juin. Il cherchait à ne pas inquiéter le monde des affaires en se tenant loin de toute révolution fiscale et sociale. Il se limite à un remplacement de la personnelle mobilière et de la contribution des portes et fenêtres, en écartant tout ce qui pourrait servir à faire dégénérer le nouvel impôt en un instrument de fiscalité oppressive.

Le nouvel impôt devait comprendre :

1° Une taxe personnelle graduée sur l'ensemble des facultés avec exemption au-dessous de 500 francs dans les campagnes et 2.000 francs à Paris, et divisée en catégories.

L'impôt était de 1,50 % du revenu de chaque catégorie. En outre, les revenus de 501 à 1.000 francs n'étaient comptés que pour 15 % de leur montant, ceux de 1.001 à 2.000 pour 20 %, et ainsi de suite jusqu'aux revenus de plus de 20.000 francs, les premiers à être comptés intégralement ; ainsi pour la première catégorie de 501 à 1.000 francs, le revenu moyen étant de 750, l'impôt, grâce à cet abattement spécial était de 1 fr. 75 ; de 1.001 à 1.500, revenu moyen de 1.250, l'impôt était de 3 fr. 75 ; de 80.000 à 100.000, la moyenne étant de 90.000, l'impôt était de 1.350 francs.

2° Une taxe d'habitation de 4 % de la valeur locative, déduction faite d'un minimum de loyer dans les communes de plus de 5.000 habitants et se montant à 375 francs pour Paris. La taxe d'habitation ne devait point atteindre les personnes affranchies de la taxe personnelle et elle était abaissée de un, deux ou trois degrés pour les contribuables ayant à leur charge deux ou trois, quatre ou cinq ou plus de cinq enfants âgés de moins de 16 ans, le bénéfice de ces affranchissements étant réservé toutefois aux contribuables des dix premières catégories. Il était borné à un ou deux degrés pour ceux de la onzième à la vingtième, à un degré pour les autres et seulement à raison de plus de cinq enfants.

Le projet ne prévoyait pas de déclaration, le contrôleur des Contributions directes, assisté du maire et des répartiteurs devait dresser pour chaque commune la liste des assujettis à l'aide des renseignements fournis par les matrices des rôles des Contributions directes ou par les divers services publics ou recueillis dans la commune. Il communiquait directement aux intéressés le résultat du classement dont ils avaient été l'objet et un délai de quinze jours leur était accordé pour formuler leurs observations sur l'exactitude de ce classement. Après l'émission des rôles, ils pouvaient réclamer par voie contentieuse. En cas de dissimulation, la sanction était le paiement d'une somme égale à celle dont le Trésor avait été frustré chaque année sans que le droit de répartition puisse remonter au delà de cinq ans.

Les centimes additionnels départementaux et communaux étaient ajoutés à la taxe d'habitation sur un principal égal au triple de l'impôt perçu pour le compte de l'Etat et 20 % du principal de la contribution fon-

cière de la propriété non bâtie étaient attribués par moitié aux départements et aux communes.

Tel était le projet de Rouvier d'impôt sur le revenu. Il y a lieu de remarquer qu'il réglait d'une façon satisfaisante la question des centimes additionnels restée pendante dans le régime actuel.

Si le budget de 1903 suscitait des inquiétudes à Rouvier, il en fut bien de même en 1904 et 1905 où les ressources de l'Etat se ressentaient de la crise qui avait atteint l'économie française au début de ce siècle. Toutefois, ces inquiétudes furent prématurées et d'importantes plus-values, au moins en 1905, vinrent équilibrer dépenses et recettes. On ne put éviter toutefois, en 1904, le recours à une émission d'obligations à court terme pour faire face aux garanties d'intérêt. Ce fut le seul fait un peu marquant de l'année financière. Le budget de 1905 se caractérise par une forte augmentation par rapport à 1904. Il fallait trouver 86 millions pour équilibrer le budget. La situation satisfaisante des recettes ayant permis de faire face à tous les paiements, Rouvier pouvait dire à la tribune qu'il considérait la situation comme rassurante à condition que fût pratiqué un amortissement énergique et qu'on sût résister à l'augmentation de certaines dépenses non urgentes.

Quand on arriva à la préparation du budget de 1906, Rouvier avait abandonné les finances pour prendre la succession de Delcassé aux Affaires Etrangères. Merlou, son successeur, déposa un budget en augmentation de 77 millions sur le précédent. Dans l'exposé des motifs, il faisait ressortir lui aussi la nécessité permanente de faire des économies et de ne pas décider de dégrèvements.

La discussion traîna en longueur et deux douzièmes provisoires durent être votés. Malgré l'opposition du Gouvernement, la Chambre vota la détaxe des bicyclettes et la détaxe postale en y ajoutant le rétablissement du privilège des bouilleurs de crû.

Malgré l'époque avancée de l'année, qui ne permettait plus les lenteurs, le Sénat se refusa à admettre les réformes incorporées à la loi de finances sans pouvoir les discuter à tête reposée. Poincaré conseillait formellement la résistance. Ce fut Rouvier qui, placé dans cette situation pénible d'être obligé de sacrifier ses convictions, et de parler contre ses propres opinions pour sortir d'un embarras redoutable, demanda au Sénat de s'incliner pour que le budget puisse être promulgué et le recouvrement des impôts opéré. Il déclara qu'il lui était impossible de retourner devant la Chambre sans lui apporter la sanction des réformes en question. Ses instances finirent par l'emporter et le Sénat se résigna à les accepter. Ce qui avait pu contribuer à entretenir ces hésitations dans le dégrèvement des postes, c'était la crainte fort honorable de plusieurs de ses membres de paraître faire une réforme à leur profit, l'économie, en effet, était notable pour ceux qui, comme les députés et les sénateurs avaient une correspondance très active. D'autres temps devaient venir où les parlementaires n'hésiteraient plus tant à s'affranchir eux-mêmes de cette dépense qui peut en effet monter très haut.

Dans toutes ces discussions, l'attitude de Rouvier avait été vraiment courageuse, obligé qu'il était de souscrire à des concessions pénibles pour lui. La comparaison que l'on a tenté avec Abraham est certes fort exagérée, bien que dans son cas le sacrifice fût réellement

effectué, et cependant, comme si cet abandon était suspect de n'avoir jamais été assez complet, la loi de finances du 17 avril 1906 allait contenir quatre articles qui accordaient encore aux bouilleurs de crû d'autres facilités et avantages. L'opinion semblait plus irritée de ce qui lui avait été longtemps disputé que satisfaite de ce qui lui avait été depuis accordé. A certaines ran- cunes s'ajoutaient des impatiences, dans le parti radical-socialiste d'en finir avec un ministère dont il savait qu'il ne pouvait pas attendre des concessions illimitées. Rouvier, d'ailleurs, n'avait pas désarmé et déclara, à propos de la loi du 17 février 1906, que s'il s'inclinait devant la volonté du Parlement, il n'en était pas converti pour cela à des doctrines autres que celles qu'il avait toujours professées, que le Gouvernement s'appliquerait toujours à surveiller la fraude avec d'autant plus d'énergie que les fraudeurs seraient encore moins dignes d'indulgence que jamais. Il fut renversé finalement le 7 mars à la suite, comme nous l'avons dit, d'incidents graves auxquels avaient donné lieu les inventaires dans certaines églises de Paris. Rouvier quittait alors le pouvoir pour n'y plus jamais revenir.

TROISIÈME PARTIE

ŒUVRE D'ASSAINISSEMENT DE LA DETTE

Nous entreprenons maintenant l'étude de l'œuvre de Rouvier en matière d'assainissement de la dette. Nous allons voir comment il parvint, au moyen de deux conversions, à achever l'unification de la dette publique à long terme, et aussi à alléger le fardeau des arrérages de rentes, quoique ces conversions aient aussi entraîné une augmentation de la dette en capital. Les nécessités budgétaires, en effet, l'entraîneront à glisser dans ses conversions un expédient susceptible de lui rapporter les quelques millions qui lui étaient souvent nécessaires pour équilibrer le budget.

Nous étudierons en premier lieu la conversion de 1887, très intéressante par ses caractéristiques particulières, puis, après avoir dit quelques mots de l'emprunt de consolidation de 1890, nous terminerons par l'étude de la conversion de 1902.

CHAPITRE PREMIER

LA CONVERSION DE 1887

Aussitôt arrivé au pouvoir en 1887, Rouvier s'était lancé dans la préparation d'une conversion dont il avait depuis longtemps décelé l'opportunité. Il s'agissait de la conversion des rentes 4 1/2 % (ancien fonds) et des rentes 4 %, en rentes 3 %. Il comptait en outre en tirer un bénéfice destiné à faire face aux insuffisances budgétaires.

Le 27 octobre 1887, Rouvier, développant l'exposé des motifs, disait en effet à la tribune : « Nous avons à pourvoir aux dépenses nécessitées par le soin de notre défense nationale sans modifier en rien l'économie de notre budget ordinaire, c'est-à-dire sans recourir soit à une augmentation d'impôt, soit à une émission de rentes ou d'obligations du Trésor venant aggraver les charges du budget ».

Passant ensuite à l'examen de l'opportunité de l'opération, il constatait que le 3 % perpétuel se capitalisait couramment à un taux de 3,65 % à 3,70 %, alors que le 4 1/2 ancien, qu'il s'agissait de convertir, voyait son taux de capitalisation se monter à 4,36 % environ. Un tel écart était inadmissible.

La conversion devait encore constituer pour le Trésor une notable économie, « le juste respect des droits des rentiers », disait Rouvier, n'implique pas que l'Etat

paie plus qu'il ne doit. Il se rendrait coupable envers la masse des contribuables, s'il ne savait pas mettre à profit l'amélioration du crédit public pour alléger, conformément au contrat d'emprunt, les charges de la dette ».

« Au moment où la politique des économies est dans les vœux de tous, l'opinion ne comprendrait pas que l'Etat négligeât une mesure aussi naturelle et aussi légitime. Les cours des rentes 4 1/2 et 4 % indiquent eux-mêmes, au surplus, combien elle entre dans les prévisions des rentiers ».

Enfin, il développait cette idée que la conversion serait un pas de fait vers la prospérité : « Vous savez quelle dépréciation a subi dans les dernières années la propriété foncière, et en particulier la propriété agricole, sous l'influence de causes complexes au premier rang desquelles il faut placer le perfectionnement des voies de communication et le développement des moyens de transport. S'il est résulté de cet état de choses et de l'abaissement des prix qui en a été la conséquence de grandes facilités d'existence pour nos populations laborieuses, les inconvénients qu'il présente d'autre part, ne peuvent être méconnus de ceux qui ont souci du relèvement de la fortune nationale et du progrès de ses institutions républicaines. Aussi l'intervention de l'Etat est-elle absolument justifiée lorsque pour parer à ces inconvénients, il s'efforce de supprimer les obstacles qui s'opposent à la libre circulation des capitaux, à la diffusion du crédit, à l'abaissement du taux de l'intérêt. Il manquerait à ce devoir en laissant circuler sur le marché des titres mobiliers, des rentes que leur type condamne à des cours avilis ».

Rouvier était beaucoup plus bref sur la véritable cause de l'opération qui était de trouver les fonds nécessaires pour couvrir les dépenses du budget extraordinaire de 1888, mais comme il aurait été imprudent de la négliger entièrement, il ajoutait : « Le produit de l'opération serait supérieur au montant des crédits à ouvrir au budget extraordinaire de 1888, le surplus resterait disponible ».

Les porteurs de rentes 4 1/2 % ancien fonds, et 4 %, avaient le choix entre trois partis :

1° soit réclamer le remboursement de leurs rentes au pair, en espèces, c'est-à-dire cent francs par 4,50 de rente 4 1/2 % et par 4 francs de rente 4 %.

2° Soit recevoir ce remboursement en rentes nouvelles 3 % calculées à un cours qui devait être ultérieurement fixé par décret.

3° Soit s'assurer le maintien de leurs arrérages actuels moyennant, d'une part, l'échange de leurs titres, comme dans le cas précédent, et, d'autre part, le paiement du supplément de rentes 3 % destiné à parfaire leur ancien revenu. Ce paiement étant échelonné de manière à donner aux rentiers toutes facilités pour se libérer.

Enfin Rouvier terminait en justifiant le choix de 3 % perpétuel pour le fonds converti : « Nous n'avons pas hésité à proposer la substitution de rente 3 % aux rentes remboursées et converties. La création d'un fonds nouveau nous a paru devoir être écartée, le nombre et la variété des engagements du Trésor ayant été fréquemment l'objet de justes critiques. En faisant disparaître deux types de nos fonds d'Etat, la combinaison que nous avons l'honneur de vous soumettre, réalise

un progrès marqué dans le sens de l'unification de notre dette publique. Elle présente tant au point de vue de la simplification administrative que du développement de notre crédit, des avantages manifestes ».

Le rapport de Ribot, tout en critiquant le projet Rouvier sur des points fondamentaux, finissait par lui donner raison et adoptait ses conclusions.

Il donnait des détails précis sur l'origine des fonds à convertir. La conversion facultative opérée par Fould en 1862 sur les rentes 4 1/2 % et la conversion des anciennes rentes 5 % avaient laissé au Grand Livre de la dette publique un reliquat qui s'élevait au 1^{er} juillet 1887 à 37.212.534 francs de rente. Il restait en outre à la même date 446.096 francs de rentes 4 % émises en vertu de la loi du 19 juin 1828.

Ces rentes ayant depuis longtemps dépassé le pair, Ribot reconnaissait volontiers qu'il était du devoir du Gouvernement d'offrir au porteur le choix entre un remboursement ou une réduction d'intérêt.

Toutefois, Ribot estimait à son point de vue personnel qu'il aurait été préférable de faire une conversion du 4 1/2 % en 4 % qui aurait procuré au Trésor une économie immédiate annuelle de 4.135.000 francs et laissé toute latitude au Gouvernement de refaire une nouvelle conversion quelques années plus tard.

Il constatait que la combinaison proposée par le Gouvernement ne procurait au budget aucune économie, en ce sens que le chiffre de l'annuité restait le même. Mais elle avait l'avantage de procurer au Trésor un capital disponible résultant de la différence de capitalisation du 3 % nouveau et des fonds supprimés du 4 1/2 % et du 4 %.

En effet, l'Etat n'aurait à rembourser qu'une somme de 827 millions environ aux porteurs de l'ancien 4 1/2 % et de onze millions environ aux porteurs du 4 %, soit au total 838 millions, tandis qu'avec l'annuité d'un peu plus de 37 millions et demi restée libre au budget, il pourrait se procurer au taux probable d'émission du 3 % nouveau, un capital d'un peu plus d'un milliard. La différence, qu'on pouvait évaluer à 165 millions, constituait le bénéfice de l'opération.

Tout en reconnaissant que cette ressource était éminemment désirable pour l'Etat, M. Ribot faisait remarquer qu'elle était chèrement payée. En effet, non seulement l'opération consistant à échanger contre des titres au pair d'autres titres produisant un intérêt moindre, mais dont la cote à la Bourse, s'éloignait beaucoup du pair, rendait impossible une nouvelle conversion, mais encore, elle augmentait dans une notable proportion le capital de la dette puisque cet accroissement se chiffrait à 416 millions contre les 165 qui constituaient la disponibilité devant résulter de l'opération.

Toutefois Ribot se rangeait à l'avis de Rouvier en condamnant une conversion en 4 % aboutissant à la création d'un titre dont le marché présenterait trop peu d'étendue, ce qui inciterait les porteurs à demander en masse le remboursement.

Les réserves de principe ainsi formulées, n'avaient donc pas empêché la Commission de donner son approbation au Gouvernement. Encore ne fallait-il pas considérer cette approbation comme un précédent en faveur d'une opération beaucoup plus considérable, qui consisterait dans la conversion facultative en 3 % avec soulte du nouveau 4 1/2 % émis en 1883.

La discussion s'ouvrit à la Chambre le 3 novembre par un discours d'Alain Targe qui, en se déclarant partisan de la conversion en dessous du pair, combat le projet de Rouvier en condamnant formellement les conversions avec soulte :

« Cette première opération (la conversion), qui me semble parfaitement acceptable, est compliquée d'une autre contre laquelle il me paraît qu'on ne saurait diriger trop de critiques : elle est compliquée d'un emprunt, d'une soulte qui n'est autre chose qu'un expédient budgétaire qui a pour but de faire face à une dépense pour acheter des fusils, dépense que vous serez obligés de renouveler dans quelques années. Et à quel taux cette opération se fait-elle ? Elle se fait à un taux qu'il est impossible de déterminer exactement, car les deux opérations sont si bien mêlées dans la rédaction du projet présenté et accepté par la Commission, elles sont si bien enchevêtrées qu'il est impossible à ceux qui, comme moi, veulent voter l'une et repousser l'autre, d'émettre librement leur vote ».

Il se plaint de l'obscurité du projet sur le mode de versement de la fameuse soulte. Comment agiraient les rentiers qui n'ont pas d'argent liquide ? Comment pourront-ils exercer leur droit de préférence ? Pourront-ils le négocier ? et s'ils le peuvent, à quels marchandages plus ou moins honnêtes cela donnera-t-il lieu ? Seront-ils au contraire obligés de vendre leurs certificats ? Mais si tous ne vendent pas, que fera-t-on des 60 ou 80 ou 100 millions qui resteront à émettre ? Autant de questions qui restent sans réponse.

Sera-ce une émission publique à vos guichets ou une émission à un banquier ou une émission à des sociétés

de crédit? Nous n'en savons rien, et j'avoue que c'est peut-être la première fois que je vois un projet de conversion où il n'est donné ni dans l'exposé des motifs, ni dans le rapport aucune explication sur ces détails qui ont bien leur importance ».

Alain Targe quitte la tribune après avoir rappelé quelques principes fondamentaux des conversions. S'il avait vivement attaqué le système des conversions avec soulte, il avait très bien admis le principe des conversions au-dessous du pair. Il ne condamnait donc qu'à moitié le projet de Rouvier.

Le baron de Soubeyran, qui lui succède, apporte de nouveaux arguments. Il se prononce notamment contre l'émission du 3 % perpétuel au-dessous du pair, de la soulte prévue par le projet. Il estime que ce taux est excessivement désavantageux pour l'Etat. Il est trop onéreux d'une part, et d'autre part ne laisse aucune possibilité de conversion pour l'avenir, et il cite l'exemple du Gouvernement des Etats-Unis qui, ayant émis à 6 % et à 5 % a réussi par une suite de conversions heureuses, à convertir successivement en 4 1/2 en 4 et en 3.

« Je conclus en vous disant qu'il est indispensable que la Chambre ne perde pas de vue que la conversion en 3 % est la plus onéreuse des conversions, que le taux de 80 ou de 82 francs auquel on doit émettre le titre de 3 %, d'après le projet présenté par le Gouvernement et approuvé par la Commission du budget, est un taux auquel on n'emprunte plus aujourd'hui dans un pays où règne le bon ordre financier, qu'il est tout à fait fâcheux de compromettre l'avenir des finances en faisant la conversion en 3 % au taux de 80 francs, alors qu'il

nous serait loisible dans une période rapprochée, de pouvoir faire des émissions à 90 ou 95 si l'on met le bon ordre dans les finances ».

A la tribune, Ribot développe son rapport. Il se prononce pour le système des conversions successives, mais ses conclusions du financier ne sont toutefois pas conformes au désir de l'homme politique et de même que dans son rapport, il s'y dérobe. Pour le cas particulier où l'on se trouve, il faut, pense-t-il, déroger aux règles générales.

Le marché du nouveau fonds, avait expliqué Rouvier, serait trop peu étendu pour attirer la spéculation. Ribot expliquait : « Or un fonds qui n'est pas soutenu par la spéculation est un fonds sacrifié ». « Mort-né », renchérisait Rouvier de sa place. Devant cette opinion, Ribot répétait que rapporteur et Commission avaient cru devoir s'incliner. « Monsieur le Ministre des Finances est le meilleur juge d'une pareille question. Il serait très délicat pour la Commission et pour la Chambre de substituer ainsi sa responsabilité à celle du Ministre ». Que faisons-nous ici alors ? » lui réplique un député.

Quant à la transformation en emprunt de l'économie résultant de la conversion, il ajoutait qu'elle serait spécialement précisée dans le rapport général du budget. Il se bornait enfin à faire remarquer que pour faire face aux dépenses d'armement, évidemment indispensables, on ne pouvait recourir à une augmentation de la dette flottante, mauvais procédé d'emprunt, et qu'il n'était guère pratique, sinon dangereux de déranger deux fois le marché des fonds publics en faisant un emprunt 3 % après une conversion simple.

Après le passage à la tribune du député Amagat, qui

s'élève contre la conversion parce qu'elle comporte un emprunt, Rouvier intervenait lui-même pour défendre son projet.

Deux questions se posent, remarque-t-il :

1° Faut-il convertir? Nul ne le conteste.

2° Faut-il convertir en 4 % ou en 3 %?

Il commence par reconnaître que l'opération pouvait très bien se faire en 4 %. Toutefois, il s'est prononcé pour la conversion en 3 % pour les raisons suivantes :

D'abord, si le fonds 3 % était mauvais en cas de conversion, il serait aussi mauvais en matière d'emprunt, alors pourquoi tout le monde se serait-il rallié à la proposition de Sadi-Carnot qui proposait quelques années plus tôt, le vote d'un emprunt à 3 %. D'autre part, s'il est possible de créer du 4 % quand on opère sur un fonds aussi considérable que le 4 1/2 nouveau qui représente plus de 850 millions de rente, l'opération réduite à 37 millions de rente constituerait sur le marché un fonds mort-né. Ce fonds, dépourvu d'élasticité ne pourrait se relever, étant d'avance limité dans son essor. Et alors pourquoi créer, pour ces 37 millions de rente, un type nouveau venant compliquer les types nombreux qui existent déjà.

Enfin, il faut bien tenir compte de l'opinion des banquiers et des porteurs à qui l'on propose de consentir un sacrifice. Au moment où l'on va imposer une réduction d'intérêt aux porteurs de cette rente, on est obligé de leur concéder un avantage, en l'espèce cet emprunt perpétuel de 3 % au-dessous du pair, pour qu'ils ne demandent pas brusquement le remboursement de leur capital.

Mais ces trois raisons n'étaient guère convaincantes, et Rouvier sentant qu'elles ne suffiraient pas à un auditoire, se décide d'employer un autre motif.

Une troisième question se pose en effet. Le député Alain Targé venait d'estimer que les prochaines années allaient faire apparaître un déficit budgétaire de 300 à 400 millions. Or il était impossible de songer à faire voter 300 ou 400 millions d'impôts nouveaux, alors que les impôts existants étaient déjà si mal supportés. Rouvier trouvait donc qu'il fallait absolument alléger les charges du Trésor par un autre moyen, d'autant plus que les réformes budgétaires d'incorporation, alors en préparation, allaient nécessiter la création de nouvelles ressources.

« Le projet dont la Chambre est saisie, a-t-il dit, est de nature à aggraver la situation ou au contraire à la simplifier et à préparer le moment où le budget extraordinaire pourra être supprimé.

« Si vivement que l'on puisse désirer la disparition de ce budget extraordinaire, et ce désir est très vif chez moi, je crois Messieurs, qu'il n'est pas possible de le supprimer cette année, et il n'est pas possible non plus de le supprimer sans prendre quelques mesures préparatoires.

« Il fallait d'abord chercher à en réduire l'importance. Aujourd'hui le budget extraordinaire n'est plus que de 100 millions et ne comprend plus que les dépenses de la guerre et de la marine. Les dépenses de la Marine sont destinées à disparaître dans le budget extraordinaire prochain, et il ne restera plus que les dépenses de la Guerre. Si on le maintient au chiffre de

cette année, c'est une somme de 85 millions qu'il faudra se procurer.

Eh bien ! Messieurs, le projet actuel si vivement critiqué... met à la disposition du Trésor un capital d'environ 160 ou 165 millions ».

Et Rouvier termine en ajoutant que la conversion en 3 % est, d'ores et déjà, acceptée par l'opinion publique et qu'y substituer un autre projet serait peut-être provoquer des oscillations plus ou moins inattendues, et exposer le résultat espéré et même certain à un échec que, sans doute, personne ne voudrait infliger à une opération aussi délicate.

Le principal mérite de ce discours était de présenter cette conversion comme une mesure d'exception nécessitée par les circonstances, et notamment la nécessité de supprimer le budget extraordinaire. Ainsi se trouvaient sans effet toutes les obligations tirées du manque d'orthodoxie du projet proposé.

Après lui, deux autres députés, Daynaud et le comte de Douville-Maillefeu, vinrent encore combattre le projet en utilisant les arguments déjà développés par leurs prédécesseurs.

La discussion reprit, très vive, au moment du vote par article. Rouvier dut remonter à la tribune pour défendre énergiquement son projet.

Il fait d'abord ressortir qu'il est impossible de prévoir, pour le cas où la conversion en question se ferait à 4 %, une nouvelle conversion dans quatre ou cinq ans, car on ne peut pas les faire à volonté.

« En pouvez-vous trouver une preuve plus éclatante, disait-il, que dans la proposition que le Gouvernement vous fait aujourd'hui ? Une partie des fonds qu'il s'agit

de convertir remontent à 1825, c'est-à-dire à soixante-deux ans. Comment peut-on soutenir qu'on fera des conversions à coup sûr et successives et qu'il sera possible de réaliser ainsi une plus grande économie? »

D'ailleurs, il ne nie pas qu'il y ait un emprunt, mais il n'est pas déguisé. Tout au plus, peut-on dire qu'il est d'un type particulier. En tous cas, « c'est un emprunt qui ne coûte rien au contribuable, car il a sa dotation inscrite d'avance au budget. Si cet emprunt a une originalité, il a celle-là et pas d'autre ».

Quant à ceux qui paieraient cette dotation, c'étaient ceux qui possédaient actuellement le 4 1/2 ancien, mais après qu'ils auraient versé dans les caisses de l'Etat 160 à 165 millions, qui n'y étaient point encore. Ce n'était donc pas un emprunt déguisé, appuyait Rouvier, mais un emprunt qui ne coûtait rien.

En terminant, il faisait ressortir que le produit de cet emprunt avait une destination d'un grand intérêt, puisqu'il s'agissait de la reconstitution de notre armement militaire. Puisqu'on ne voulait pas recourir à un impôt pour couvrir ces dépenses, il fallait bien recourir à l'emprunt, et le mode qu'il proposait, quoique perpétuel, était bien le plus avantageux pour le Trésor.

Finalement, malgré une dernière intervention véhémente du député Amagat, la Chambre adopta le projet du Gouvernement.

Au Sénat, la discussion ne fut guère moins animée qu'à la Chambre. Si le rapporteur, Loubet, se borna à renouveler les réserves de la Commission de la Chambre, Blavier, qui lui succéda, s'éleva contre le projet gouvernemental qui risquait, disait-il, de créer un pré-

cédent fâcheux pour la conversion du 4 1/2 nouveau. Il se prononce donc pour la conversion en 4 %. Enfin, il s'efforce de réduire le rôle donné à la spéculation par le Ministre. Sur les 37 millions de 4 1/2 à convertir, 27 millions étaient en titres nominatifs. On se trouvait donc en présence d'un fonds de placement peu soumis à la spéculation. Les porteurs accepteraient d'autant plus facilement la réduction que le marché, dans son état actuel, peu prospère, ne leur offrirait guère de placement plus avantageux. Ainsi Blavier pensait-il que Rouvier s'était laissé trop influencer par les financiers qu'il avait consultés. Ceux-ci cherchaient sans doute à le détourner ainsi d'une conversion ultérieure du 4 1/2 nouveau fonds en 4 %.

Il terminait, en annonçant le dépôt d'un amendement proposant la conversion en 4 % et en évoquant la possibilité future de nouvelles conversions destinées à alléger sans à-coup les charges de l'Etat.

Rouvier qui lui succède à la tribune, reprend ses arguments; le peu d'importance du nouveau fonds 4 %, la nécessité en pareille matière de se préoccuper de l'opinion du marché. Puis pour défendre le principe de la conversion au-dessous du pair, il appuie sur l'idée qu'il est impossible de prévoir à l'avance que l'on fera une conversion dans cinq ans ou dans dix ans. L'expérience démontre qu'en fait les deux dernières conversions remontent à 1825 et à 1862. A côté de M. Blavier qui propose tout de suite un bénéfice minime et dans l'avenir des bénéfices plus importants, mais très aléatoires, lui, Rouvier, propose un bénéfice un peu moins grand, mais qui sera réalisé à coup sûr et en peu de

temps. A la probabilité de bénéfices hasardeux il oppose une certitude absolue.

Il termine en répétant une fois de plus que la conversion est déjà acceptée par le public et que les cours se sont ajustés si bien que la loi ne fera que consacrer un état de fait établi depuis plusieurs jours.

Après lui, le sénateur Fresneau, tout en se prononçant contre le projet, s'en déclare tout de même partisan puisqu'il doit servir à financer les dépenses d'armement. Enfin Buffet montera, lui aussi à la tribune, répéter les résultats heureux de conversions successives.

Rouvier reviendra deux fois développer à nouveau les arguments que nous avons déjà vus. Il s'attache à montrer que, même si l'on procédait à une conversion pure et simple, on serait toujours obligé de recourir à un emprunt pour faire face au budget extraordinaire, ce qui reviendra au même.

Finalement, le texte voté par la Chambre fut admis par le Sénat sans aucune modification par 202 voix contre 36. Il fut publié au *Journal Officiel* du 8 novembre 1887.

Un décret du même jour réglait les conditions de la conversion.

Les circonstances politiques furent peu favorables à l'opération. Peu après la démission du préfet de police, survenait celle du cabinet Rouvier, le 19 novembre, puis celle du Président de la République, à la suite de l'affaire Wilson. Ces graves événements étaient, il est vrai, d'ordre intérieur, et exerçaient moins d'influence sur le crédit public qu'une crise économique ou qu'une menace de guerre. Ils devaient néanmoins impressionner défavorablement le marché.

Malgré d'assez nombreuses demandes de remboursement dont le montant s'éleva à 10 % du capital, la conversion au-dessous du pair avait réussi.

On n'en pouvait toutefois dire autant de la conversion avec soulte proprement dite qui ne fournissait guère que 47 millions au lieu de 160 escomptés. Toutefois, le Trésor put négocier avantageusement les rentes non souscrites par les rentiers convertis, et obtenir ainsi la soulte qu'il lui avait refusée. De la sorte, le produit net de l'opération, soit 173 millions, fut ainsi supérieur aux prévisions de Rouvier.

Cette conversion a suscité bien des controverses depuis 1887, et nombreuses sont les études qui ont été publiées à ce sujet. Certaines critiquent Rouvier et son opération sans ménagement.

La question de l'opportunité, toutefois, ne se posait pas. Tout le monde était alors unanime à le reconnaître.

Il est très net par contre, que l'état des cours rendait très possible une conversion au pair à 4 % ; mais que l'économie ainsi faite ne suffisait pas à Rouvier.

Celui-ci opérait donc là une conversion au-dessous du pair dont il importe de préciser les conditions, le décret se borne à indiquer que la conversion en 3 % se ferait à raison de 0 fr. 833 de rente 3 % pour 1 fr. de rente 4 1/2 % et de 0 fr. 937 de rente pour 1 franc de rente 4 %.

Cette dévaluation simplifiait le calcul du nouveau revenu. Par contre, elle ne faisait pas apparaître suffisamment le taux d'émission de la rente nouvelle. En fait, le remplacement de 1 franc de 4 1/2 par 0 fr. 833 de rente 3 % correspondait à une réduction d'intérêt de 4,50 à 3.7485 %. De même l'échange de 1 franc de

4 % par 0 fr. 937 de 3 % faisait passer l'intérêt de 4 à 3,748 %. Comme une conversion au pair eut été possible, en 4 % c'était une économie supplémentaire d'un peu plus de 0,25 % que procurait la conversion au-dessous du pair. Quoique faible, cette économie était de 50 % plus importante que celle qui aurait résulté d'une conversion en 4 %.

Contre cet avantage, Rouvier sacrifiait d'abord pour le fonds 4 1/2 ancien, trois conversions au pair de 1/2 % susceptibles de procurer chacune 4.131.877 francs d'économie annuelle, et pour le fonds 4 % deux conversions analogues économisant chacune 55.762 francs. L'augmentation du capital nominal de la dette était respectivement de 206.429.109 fr.50 et de 2.780.293 fr. 32, soit au total de 209.209.402 fr. 82, pour un capital de 837.529.900 francs.

La conversion de 1887 présente un certain intérêt théorique du fait que la conversion au-dessous du pair y a coexisté avec la conversion avec soulte.

La conversion était obligatoire et c'était seulement sur demande expresse et dans le délai relativement court de dix jours que les rentiers étaient remboursés au pair. A défaut de demande, la conversion simple au-dessous du pair s'opérait automatiquement.

Les rentiers pouvaient toutefois prendre un troisième parti, et dans le même délai, souscrire en 3 % nouveau la somme de rente dont leur inscription allait être réduite. Dans cette conversion, on devait donc distinguer deux opérations : la réduction du revenu d'une part et le rachat du revenu retranché d'autre part, opérations distinctes dans le temps et leurs caractères, en ce sens que la réduction est inévitable, alors que les

modalités de la conversion simple ou avec soulte étaient laissées au choix des rentiers.

Finalement, et ainsi que Rouvier d'ailleurs l'avait prévu, toute l'économie obtenue par la conversion devait être absorbée par l'emprunt. Mais la soulte étant représentée par 6.329.134 fr. 16 de rente et 1.792.866 fr. ayant été seulement souscrits par les rentiers convertis, le surplus dut être négocié à la Bourse, en même temps que les rentes destinées à assurer le remboursement.

Ainsi l'opération, quoique se présentant comme une conversion avec soulte, parfaite dans son résultat final, ressemblait plutôt, dans son exécution, à une conversion au-dessous du pair suivie d'un emprunt. Rouvier n'eut pas à le regretter, car il put les négocier en Bourse à un taux plus avantageux que celui prévu par le décret en faveur des rentiers convertis.

On remarquera que l'argument invoqué par Rouvier en faveur de la conversion avec soulte, de ne pas déranger le marché par l'émission d'un emprunt aussitôt après la conversion est peu décisive. Il est clair qu'il avait voulu en réalité dissimuler l'emprunt ou du moins faire croire au public que cet emprunt serait gratuit. Nous avons vu qu'il n'en était rien, loin de là, mais il serait injuste de faire retomber sur Rouvier la responsabilité de l'expédient. Il se trouvait alors en présence d'une situation qu'il n'avait pas créée. Par des votes inconsidérés, le Parlement n'avait pas su, dans les années précédentes, éviter le déficit budgétaire et, refusant de reconnaître ses erreurs, voulait échapper aux conséquences de sa politique : de nouveaux impôts ou un nouvel emprunt. La conversion de 1887 est pour

beaucoup le résultat de cet illogisme, et malgré l'opposition véhémente dont on a pu juger au début de ce chapitre, les Chambres étaient certainement plus complices que dupes du Gouvernement.

CHAPITRE II

L'EMPRUNT DE CONSOLIDATION DES OBLIGATIONS DU TRÉSOR

A COURT TERME

ÉMISES POUR LE SERVICE DES BUDGETS EXTRAORDINAIRES

Dans l'exposé des motifs du projet de budget pour l'exercice de 1891, Rouvier expliquait que, voulant incorporer à l'ordinaire le budget extraordinaire de la guerre, il importait de régler le sort des obligations du Trésor à court terme qui en avaient jusque-là couvert les dépenses.

S'il entendait conserver ce mode d'emprunt temporaire pour les avances à effectuer aux Compagnies de chemins de fer parce qu'il s'agissait là d'avances remboursables, pour lesquelles on pouvait emprunter sans inconvénients, il était impossible par contre de charger le budget de 1891 des anciennes dépenses extraordinaires, et en même temps de l'amortissement des obligations existantes. Comme il était également impossible de recourir à leur renouvellement indéfini, la consolidation de ces obligations à court terme s'imposait.

Et Rouvier annonçait le dépôt d'un projet de loi spéciale proposant de leur substituer des rentes 3 % perpétuelles.

Dans l'exposé des motifs de ce projet de loi, après avoir rappelé les efforts déjà fournis pour l'unification budgétaire, il annonce que les émissions d'obligations à court terme, affectées jusqu'en 1890 à la couverture de toutes les dépenses extraordinaires ne seraient plus

affectées qu'aux paiements à effectuer aux Compagnies de chemins de fer pour le service de la garantie d'intérêt. Toutes les dépenses de l'ancien budget extraordinaire de la guerre, au contraire, seront couvertes par des ressources permanentes.

Mais une augmentation d'impôt ne suffisant pas à la création d'un fonds d'amortissement, pour ces obligations, il propose de substituer à celles non encore émises, des titres de rente à 3 % et aussi de réaliser au moyen de ces titres, les sommes que nécessitera l'échange ou l'amortissement successif des obligations déjà émises pour le service des budgets extraordinaires des années antérieures.

Les obligations alors en circulation ou dont l'émission était autorisée s'élevaient au chiffre de 1.079.953.701 francs. Sur cette somme totale 385.000.000 de francs avaient été affectés aux garanties d'intérêt et 694.953.701 francs aux dépenses de guerre

Pour ces dernières dépenses, il avait été émis des obligations pour un chiffre de 403.100.000 francs, et il restait à en émettre pour 291.853.701 francs, ce qui donnait le total de 694.953.701 francs. C'est sur cette somme que devait porter l'emprunt de consolidation que Rouvier proposait.

A la Chambre, le projet rencontra peu d'opposition, sauf de Léon Say, qui aurait préféré à une émission de 3 % perpétuel une émission de 3 % amortissable. Mais Rouvier l'emporta facilement sur cette question à laquelle la Chambre attachait peu d'importance. Il avait insisté dans son discours sur le caractère inéluctable de l'emprunt en raison des réformes contenues au budget et sur l'économie qu'il ferait faire au Trésor : « Il

s'agit de substituer à une dette existante qui nous coûte environ 4 % une autre dette qui ne nous coûtera plus que 3,20 %, ce qui nous procurera une économie de plus de 5 millions. Et l'opération est nécessaire par ce fait que déjà vous avez restreint les crédits, sinon par un vote exprès..., du moins par la limite des ressources que vous avez mises à la disposition du Gouvernement... Il est impossible de laisser en suspens une dette de un milliard remboursable en six ou sept ans, sans prévoir un fonds d'amortissement de 130 millions. Or ces 130 millions sont introuvables dans le budget tel qu'il a été voté ».

Finalement l'emprunt fut facilement voté par la Chambre et le Sénat dans la fin de décembre 1890 et fut émis le 10 janvier 1891. Mais il avait été proposé dès le mois de février et le retard du Parlement à approuver cette opération eut une curieuse conséquence. Dans le courant du mois d'août, certaines obligations promises à la consolidation étaient venues à remboursement. Rouvier, qui avait espéré acquitter cette échéance sur le bénéfice de l'emprunt, dut, en l'absence de cette ressource, épuiser toutes les disponibilités, et certains jours, le compte courant du Trésor à la Banque, ne présentait plus que 6 millions d'excédents en sus des 140 millions légaux d'avance gratuite, situation bien inattendue en raison de la prospérité financière alors générale.

Quoi qu'il en soit, l'emprunt connut un grand succès et fut couvert plus de seize fois, les offres étant montées à 14 millions et demi.

CHAPITRE III

LA CONVERSION DE 1902

Revenu au pouvoir, comme nous l'avons déjà vu, dans le cabinet Combes, Rouvier entreprend de préparer la convention des rentes 3 1/2 % en 3 %. Les rentes à convertir provenant elles-mêmes de la conversion de 1894. Un délai de huit ans pendant lequel le droit de conversion se trouvait suspendu, était assuré. Depuis le 16 février 1902, il était écoulé et Rouvier estimait qu'il était inutile de remettre à plus tard une opération qui s'imposait.

L'exposé des motifs du projet de loi reproduit les cours moyens maximum des années précédentes. Ces cours montrent que dans la pensée des rentiers et des capitalistes, la rente 3 1/2 % n'a cessé d'être considérée comme devant être obligatoirement convertie en 1902 et n'ayant dès lors d'autre valeur que sa valeur nominale à laquelle s'ajoutait une légère plus-value résultant des avantages qu'il est nécessaire de consentir aux porteurs.

Puis Rouvier faisait ressortir tous les avantages que procurerait la conversion.

Le taux de 3 1/2 % n'était plus en rapport avec le prix du loyer actuel de l'argent, il constituait donc, pour le contribuable, une charge supérieure à ce qu'il devait supporter.

— La conversion devait entraîner une économie d'environ 32 millions.

— La menace de conversion qui pesait sur le fonds 3 1/2 l'empêchait de prendre l'essor dont il était capable et qu'il avait effectivement réalisé lorsqu'il avait encore devant lui plusieurs années d'existence.

Passant à l'étude du mode adopté pour la conversion, il reconnaissait que la difficulté était d'en trouver un qui rallie tous les suffrages.

Certains avaient préconisé la création d'un fonds de 2 3/4 % ou de 2 1/2 %, mais il estimait que ces fonds n'étaient pas suffisamment acclimatés en France et n'inspireraient sans doute pas une confiance suffisante aux porteurs qui risquaient ainsi de demander en masse le remboursement de leurs titres.

D'autre part, on serait obligé de distribuer des titres sensiblement au-dessous du pair, ce qui empêcherait d'opérer des conversions futures.

Une autre combinaison avait été suggérée ; le système de la conversion différée qui consistait à convertir en une rente 3 1/4 devenant automatiquement 3 % au bout d'un certain délai. C'était le système qui avait été appliqué par Goschen en 1888 aux consolidés anglais qui, en 1903, devaient être ramenés par deux échelons successifs de 3 % à 2 1/2 %.

Mais cette solution ne satisfaisait pas Rouvier pour plusieurs raisons :

— D'abord dans la première année, une économie de 17 millions, trop faible, aurait été réalisée.

— La création pour une période restreinte, de rentes d'un nouveau type aurait été pour les rentiers une

cause de dérangements et de troubles à des dates trop rapprochées.

— Pour le Trésor, en raison de la grande quantité des titres ainsi maniés, il serait résulté des frais matériels considérables auxquels seraient venues s'ajouter les responsabilités résultant des pertes et des erreurs inséparables d'un tel maniement de valeurs.

— Enfin, au point de vue du marché, il ne semblait pas désirable de créer un fonds intermédiaire à existence si limitée et dont le cours ne pourrait s'établir normalement.

Toutefois, Rouvier trouvait des avantages à ce système et avait imaginé une combinaison qui maintenait aux rentiers, pendant un certain temps, un revenu se rapprochant de l'ancien taux de 3 1/2, de manière à rendre la transition moins brutale. Il limitait toutefois cet avantage à quatre ans.

Sa combinaison était la suivante :

Les rentes 3 1/2 % étaient converties en rentes 3 % au pair.

Les rentiers acceptant la conversion, encaissaient intégralement au taux de 3 1/2 %, le trimestre de novembre 1902. De plus, en même temps que ce trimestre d'intérêt, ils recevaient en numéraire une bonification fixée à 1 franc par 3 fr. 50 de rente 3 1/2 % présentée à la conversion, c'est-à-dire l'équivalent de la plus-value qu'ils auraient perçue en quatre ans, s'ils avaient reçu en échange de leur rente 3 1/2 % des rentes 3 1/4 % devenant automatiquement des rentes 3 % à l'expiration de ce délai.

Dans un but de simplification, la portion d'intérêt au taux de 3 % courue du 16 novembre 1902 au 1^{er} janvier

1903 devait être payée par anticipation en même temps que la bonification de 1 franc. Les titres 3 % donnés en échange des rentes 3 1/2 % portaient jouissance du 1^{er} janvier 1903.

Ainsi la dette perpétuelle était unifiée à 3 % et le Trésor s'interdisait par une clause spéciale de procéder avant huit ans au remboursement des rentes 3 % qu'elles proviennent de la présente conversion ou qu'elles lui soient antérieures.

Rouvier pensait sans doute que cette extension de l'inconvertibilité à toutes les rentes 3 % soulèverait bien des critiques, car il la justifiait longuement.

« Si l'on critiquait l'extension à cette catégorie de rentes de la garantie accordée aux nouvelles, nous répondrions que toutes les rentes 3 % anciennes et nouvelles ne devront plus constituer qu'un fonds unique au point de vue du taux et des échéances. Il n'était pas possible de créer à une partie de ces rentes une situation moins favorable en ce qui concerne la garantie contre les conversions futures. Procéder autrement, c'est-à-dire avantager une partie des rentes au détriment de l'autre partie, n'aurait eu d'autre résultat que de placer immédiatement l'ancien 3 %, qui représente notre plus grosse masse de rente, dans une situation d'infériorité et de donner naissance à une spéculation particulière en permettant entre les deux types de rente des arbitrages auxquels l'intérêt des rentiers et le souci du crédit public seraient certainement restés étrangers ».

Les rentes 3 1/2 % alors inscrites s'élevaient à 237.388.270 francs, tandis que les rentes 3 % à inscrire ne représentaient que 203.475.660 francs. L'opération

devait donc se traduire par une économie annuelle de 33.912.610 francs, d'où il fallait toutefois déduire les intérêts des rentes à émettre en représentation de la bonification de 1 franc pour 3 fr. 50 de rente accordée au porteur de 3 1/2 ainsi que la fraction de coupons à échéance du 1^{er} janvier 1903. L'économie nette devait ainsi monter à 31 millions.

L'article 4 prévoyait un délai de six jours accordé aux rentiers pour faire connaître s'ils réclamaient le remboursement de leur capital.

Prévoyant le cas où le Gouvernement aurait à faire face à une demande massive de remboursement, le projet en prévoyait l'échelonnement en même temps que l'émission de rente 3 %, la négociation de bons ou d'obligations du Trésor ou une avance de la Banque de France.

C'est également par l'un de ces procédés que le Trésor devait se procurer la somme nécessaire au paiement de la bonification de un franc, consentie aux rentiers qui accepteraient la conversion, ainsi que la fraction de coupons due au 1^{er} janvier 1903. Rouvier en profitait pour demander de porter à 500 millions le maximum de 400 millions de bons du Trésor que le ministre était alors autorisé à créer.

Le 8 juillet s'ouvrit la discussion du projet. Hubbard, rapporteur, vint dire à la tribune que la Commission adoptait le projet de loi, sauf un amendement proposé par Ribot et le modifiant légèrement.

Celui-ci avait critiqué, en effet, le paiement des intérêts du 10 novembre 1902 au 1^{er} janvier 1903, au moyen de l'émission de rente destinée en outre à fournir le montant des bonifications accordées au porteur. Le Gou-

vernement et la Commission étaient tombés d'accord pour ne pas prélever sur des ressources d'emprunt une fraction, si faible soit-elle, de l'intérêt normal de la dette inscrite.

D'autre part, la Commission avait rejeté l'amendement des députés Desjardins et Reille qui proposaient d'appliquer le produit de la conversion au dégrèvement de l'impôt foncier et des petites patentes.

Au début de la discussion, Ribot monte à la tribune pour annoncer le retrait de son amendement, le Ministre des Finances lui ayant fait savoir qu'il n'avait été rendu utile que par un vice de rédaction.

Rouvier, à la tribune, reconnaît ensuite que son projet comporte un petit emprunt de 66 millions. Toutefois, s'il était vrai que l'on était obligé d'emprunter pour constituer le boni à accorder aux porteurs du 3 1/2 %, il était non moins vrai que la réduction de 33 millions apportée au service des arrérages de la rente équivalait à l'amortissement d'une somme de un milliard cent millions.

Il répète que la plupart des conseils qu'il avait pris préconisaient une première conversion transitoire à 3 1/4 % pendant 4, 6 ou 8 ans, qui permettrait d'opérer plus facilement la conversion définitive. Mais cette conversion ne laissait à la disposition du Trésor qu'une demi-annuité de 16 millions, il avait paru avantageux à la fois pour les rentiers et pour l'Etat d'escompter cette espèce de conversion différée. Toutefois, comme l'exercice en cours ne laissait apparaître aucune disponibilité de trésorerie, Rouvier avait eu l'idée de demander à l'opération elle-même les 66 millions nécessaires pour faire aux rentiers l'avance des quatre coupons

qu'il eut fallu leur attribuer dans un délai de quatre ans.

Enfin, il terminait son discours en rappelant les motifs qui l'avaient poussé à étendre l'inconvertibilité pendant huit ans aux fonds ordinaires de 3 %.

Après une discussion relativement courte, la Chambre adoptait le projet et le Sénat entérinait sa décision sans discussion.

La loi fut promulguée le 9 juillet 1902. Les conditions d'application en furent successivement déterminées par les décrets des 9 et 26 juillet et du 9 octobre 1902.

L'opération n'eut pas une presse unanimement bonne et trouva, notamment chez M. Paul Leroy-Beaulieu, un critique opiniâtre.

Celui-ci se préoccupait déjà de la conversion six mois avant qu'elle fût légalement possible : « Les conversions de 1883 et de 1894, écrivait-il, n'étaient qu'un jeu, les rentiers ne trouvant pas d'autres fonds aussi rémunérateurs et aussi bien garantis que ceux que l'Etat leur offrait en échange de leurs rentes à convertir ». Mais la conversion de 3 1/2 % était une toute autre affaire, et il fallait y mettre des conditions d'une grande douceur sous peine de la manquer.

La conversion devait donc être faite en 3 % au minimum et même pour faire accepter ce taux, il fallait donner à la nouvelle rente un avantage dont le plus irréprochable serait une garantie d'inconvertibilité pendant quinze ou vingt ans.

Il fallait surtout éviter de confondre le nouveau 3 % avec l'ancien.

Ainsi s'exprimait M. Leroy-Beaulieu, une dizaine de

mois avant la conversion et à la veille encore de l'opération. On s'explique donc, connaissant le projet Rouvier, qu'il ne lui ait pas ménagé les critiques.

Dans un article paru le 12 juillet 1902 dans *L'Economiste Français*, il approuvait toutefois Rouvier d'avoir repoussé les propositions de conversions en $2\frac{3}{4}$ ou $2\frac{1}{2}$, ces taux, en effet, n'étant pas encore normaux en France. Le taux qu'il fallait adopter était bien celui de 3 %, car une conversion doit substituer à l'ancien taux de l'intérêt, le taux qui est à cette époque celui du marché. Par contre, il critiquait le Ministre des Finances de ne pas avoir accepté la proposition de conversion différée en $3\frac{1}{4}$ et 3 %. On aurait pu aussi tout simplement se contenter d'une simple conversion du $3\frac{1}{2}$ en 3 % en accordant à ce nouveau titre une très longue garantie d'inconvertibilité.

Ce que M. Leroy-Beaulieu critiquait surtout dans le projet, c'était d'avoir assimilé la vieille rente 3 % avec le 3 % offert aux propriétaires du $3\frac{1}{2}$. Il estimait inutile d'accorder pendant huit ans le privilège de l'inconvertibilité à la vieille rente puisque, sauf de petites fractions, elle n'avait subi déjà aucune conversion. Cette garantie devenait un obstacle aux conversions de l'avenir. « La faute la plus grande, absolument inexcusable, écrivait-il, c'est l'assimilation du 3 % offert aux porteurs du $3\frac{1}{2}$ % avec la vieille rente 3 % actuellement existante. Il y a plus de 15 milliards de rente 3 % d'ancienne date, on va assimiler à ces 15 milliards, fondre avec eux les 6.780 millions de 3 % nouveaux, on décerne sans aucune nécessité ni utilité rétrospective à ces 15 milliards de 3 % ancien, le privilège de l'inconvertibilité pendant huit ans. C'est là une véri-

table monstruosité. Que signifie ce cadeau aux porteurs du 3 1/2 ancien? Nous ne croyons pas que l'on pût trouver dans les finances de quelque pays que ce soit un précédent à une mesure aussi phénoménale ».

Certains journaux, au contraire, comme *Le Temps*, loin de la critiquer, l'admiraient sans réserve. Dans la *Semaine Financière* du numéro du 14 juillet, on pouvait lire : « Si nous ne craignons d'employer un langage un peu précieux, nous dirions que la conversion de M. Rouvier est une conversion spirituelle. On ne peut se tirer d'une situation aussi délicate que celle où se présentait l'opération avec plus de grâce et d'ingéniosité. Le succès de M. Rouvier tient de ce qu'il a donné satisfaction à tout le monde : au Parlement, aux rentiers et au monde des affaires dont un Ministre des Finances ne peut se dispenser d'entendre les avis.

Le Parlement demandait une notable économie, précisément les financiers proposaient la conversion du 3 1/2 en 3 %, production d'une économie de 34 millions; d'autres, plus craintifs, mais soucieux avant tout du succès de l'opération, recommandaient la conversion du 3 1/2 en 3 1/4 %. Puis les intéressés, c'est-à-dire les rentiers, reconnaissaient sans difficulté qu'en faisant la conversion l'Etat ne faisait qu'user de son droit, craignaient qu'on leur imposât un trop lourd sacrifice, et quelques-uns d'entre eux avaient déjà pris les devants en pratiquant eux-mêmes la conversion, c'est-à-dire en arbitrant leurs 3 1/2 contre d'autres placements.

Avec beaucoup de décision, M. Rouvier a tenu compte des préoccupations de chacun. Au Parlement il a dit : « Vous aurez pour le budget la plus forte économie

qu'il soit raisonnable de demander aux rentiers », aux partisans de la conversion en 3 %, vous aurez l'unification de la dette 3 % à partir du 1^{er} janvier 1903 » ; aux partisans du 3 1/4 : « Je donnerai en réalité aux rentiers du 3 1/4, pendant quatre années, bien que je crée tout de suite du 3 % » ; enfin aux rentiers : « Je vous donnerai présentement des avantages tels que vous resterez fidèles à votre rente 3 1/2 et que vous cesserez vos ventes anticipées », satisfaction d'amour-propre, satisfaction d'intérêt ont été également assurées par la formule élégante de M. Rouvier ».

En fait, voici quels furent les résultats de l'opération : les rentes 3 1/2 qui s'élevaient à 237.638.226 fr., étaient inscrites au nom de 1.784.762 parties. Les demandes de remboursement s'élevèrent à 264, comprenant 546 titres pour 60.374 francs de rente représentant un capital de 1.724.271 fr. 42, le surplus soit 237.577.852 francs de rente fut converti.

Dans son rapport au Président de la République en date du 5 janvier 1904, et après s'être félicité du succès et de la rapidité de la conversion, Rouvier ajoute qu'il est impossible de connaître encore exactement la réduction qu'elle apportera aux charges du budget, puisque le Gouvernement n'avait pas encore usé de la faculté que lui avait donné l'article 9 de la loi du 9 juillet 1902 d'émettre une somme de rentes suffisante pour faire face tant au remboursement des rentes non converties qu'au paiement de la bonification allouée aux porteurs qui avaient accepté la conversion. Une évaluation provisoire pouvait toutefois fixer à 31.851.562 francs l'économie réalisée. Ces prévisions furent d'ailleurs dépas-

sées et l'économie annuelle résultant de la conversion atteignit 33.939.693 francs.

On voit donc que la proportion de demandes de remboursement fut très faible. Elle était égale aux 2/1.000 du chiffre total. Rouvier n'avait donc pas tort de se féliciter dans son rapport, et sa conversion, opérée dans des circonstances très favorables avait parfaitement réussi.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER,
Le Recteur de l'Académie de Paris :
Gilbert GIDEL.

VU, *Le Président :*
MESTRE.

VU, *Le Doyen :*
Ch. RIPERT.

BIBLIOGRAPHIE

JOURNAL OFFICIEL. — *Documents et débats parlementaires.* — De 1887 à 1906.

MARION. — *Histoire financière de la France.*

LA CHAPELLE. — *Histoire du Crédit public.*

MAXIME PETIT. — *Histoire de la France contemporaine.*

Jacques BAINVILLE. — *Le Troisième République.*

Comte Paul VASIL. — *La société de Paris. Le monde politique.*

David ROBERT. — *La Troisième République.*

BARRÈS. — *Mes Cahiers.*

BOURGIN. — *La Troisième République.*

ZÉVAÈS. — *Histoire de la Troisième République.*

LÉON DAUDET. — *L'entre deux guerres.*

DURET. — *Vue sur l'histoire de la France moderne.*

PIOU. — *D'une guerre à l'autre.*

C.-P. GIGNOUX. — *Rouvier et les Finances.*

QUESNAY DE BEAUREPAIRE. — *Le Panama et la République.*

DELPECH et LAMY. — *La France sous la Troisième République.*

HANOTAUX. — *Histoire de la France contemporaine.*

SIMOND. — *Histoire de la Troisième République.*

JÈZE. — *Les finances de guerre de la France, tome I.*

JAVAL. — *L'œuvre de législation fiscale.*

CUCHEVAL-CLARIGNY. — *Les finances de la France de 1870 à 1891.*

Léon SAY. — *Les finances de la France sous la Troisième République.*

BOUCARD et JÈZE. — *Sciences des finances.*

P. LEROY-BEAULIEU. — *Traité de Sciences des finances.*

CAILLAUX. — *Les impôts en France.*

STOURM. — *Système général d'impôts.*

ALLIX. — *Sciences des finances.*

B. CALLIÈRES. — *De la conversion de la dette publique en France.* — Thèse Paris, 1906.

CHAULIN-SERVINIÈRES. — *Des conversions de rentes sur l'Etat. Essai d'une nouvelle classification.* — Thèse Paris, 1911.

CHAUVIN. — *La conversion avec soulte.* — Thèse Paris, 1912.

POPELIN. — *Les conversions de rentes en France sous la Troisième République.* — Thèse Paris, 1906.

RODE. — *Les conversions de dettes publiques.* — Thèse Paris, 1897.

LÉVÊQUE. — *Les conversions de dettes publiques.* — Thèse Paris, 1903.

L'Economiste français, numéro du 12 juillet 1902.

Le Temps, numéro du 14 juillet 1902.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE. — CARRIÈRE POLITIQUE DE ROUVIER.	9
CHAPITRE I ^{er} . — <i>Première apparition au pouvoir</i> (1887)	11
CHAPITRE II. — <i>Présence de Rouvier au ministère des</i> <i>finances de 1889 à 1892</i>	16
DEUXIEME PARTIE. — ŒUVRE D'ASSAINISSEMENT BUD- GÉTAIRE ET DE RÉFORMES FISCALES	33
CHAPITRE I ^{er} . — <i>L'année 1887. Projet de budget pour</i> <i>l'exercice 1888</i>	34
CHAPITRE II. — 1888-1889. <i>Rouvier président de la</i> <i>Commission des Finances à la Chambre. Retour au</i> <i>ministère des finances</i>	43
CHAPITRE III. — 1890. <i>Le budget de 1891</i>	47
CHAPITRE IV. — <i>Le budget de 1892</i>	57
CHAPITRE V. — 1892. <i>Préparation du budget de 1893.</i>	73
CHAPITRE VI. — <i>Dernière présence au ministère des</i> <i>finances (1902-1906)</i>	86
TROISIEME PARTIE. — ŒUVRE D'ASSAINISSEMENT DE LA DETTE	93
CHAPITRE I ^{er} . — <i>La conversion de 1887</i>	94
CHAPITRE II. — <i>L'emprunt de consolidation des obliga-</i> <i>tions du Trésor à court terme émises pour le service</i> <i>des budgets extraordinaires</i>	112
CHAPITRE III. — <i>La conversion de 1902</i>	115
BIBLIOGRAPHIE	127



